



**Mestrado em Sociologia Económica e das Organizações**

***Educação, Formação e Empregabilidade como requisitos  
da Flexigurança***

**Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano**

**Orientação: Professora Doutora Margarida Chagas Lopes**

**Júri:**

**Presidente: Professor Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto**

**Vogais: Professora Doutora Maria da Conceição Santos Cerdeira**

**Professora Doutora Margarida Chagas Lopes**

**Junho de 2010**

## **Agradecimentos**

É com muita satisfação que expresso aqui o mais profundo agradecimento a todos aqueles que tornaram a realização deste trabalho possível.

À Professora Doutora Margarida Chagas Lopes, orientadora da dissertação, agradeço o apoio, a partilha do saber, as valiosas contribuições para o trabalho e a cedência de bibliografia. Acima de tudo, obrigada por me continuar incessantemente a acompanhar nesta jornada e pelo estímulo dado para que este trabalho fosse concluído.

Agradeço também aos professores Ilona Kovács e, João Peixoto os conselhos e ensinamentos no âmbito dos Seminários de Investigação que foram extremamente úteis.

Sou grato aos meus familiares e amigos pelo incentivo recebido ao longo destes anos.

Um especial agradecimento a minha mulher e as minhas filhas Ana e Carolina pelo tempo que me dedicaram e a compreensão que tiveram na privação de tantos momentos de convívio.

## **Resumo**

Nesta dissertação propomo-nos efectuar um estudo no âmbito da Sociologia Económica, com grande componente de Economia da Educação que permita proceder à comparação de três países relativamente à estratégia de flexigurança. Os países objecto de estudo e de comparação com Portugal face àquela estratégia são a Dinamarca e a Espanha por razões que indicaremos ao longo do trabalho.

Para tal, dividimos este trabalho em duas partes. Na primeira procuramos desenvolver conceitos teórico-conceptuais que estabeleçam uma ligação entre a problemática da educação e a flexigurança servindo-nos da teoria do capital humano e do ciclo de vida como base de suporte. Na segunda parte, a da investigação empírica, desenvolvemos uma abordagem sistemática em três vertentes: educação/formação, emprego/desemprego e políticas do mercado de trabalho, à luz da qual procuramos comparar, para os três países, o estado dos pré-requisitos fundamentais para a implementação da flexigurança.

Palavras - chave: Educação, formação, flexigurança, flexibilidade, segurança, emprego e desemprego.

## **Abstract**

This dissertation proposes to undertake a study in Economic Sociology, with a large component of the field of Economics of education which would allow the comparison among three countries on the flexicurity strategy. The countries under study and comparison with Portugal against this strategy are Denmark and Spain for reasons we will indicate throughout the dissertation. To this end, we divide this work into two parts: in the first one we develop a systematic approach in three areas: education / training, employment / unemployment and policies of the labor market. We seek to develop theoretical and conceptual concepts that establish a link between the problems of education, training and flexicurity in the framework of human capital and life cycle theories. In the second part we carry empirical research throughout comparisons between the three countries, reported to the data of the implementation of flexicurity (Denmark) and to the more recent ones in which debate on flexicurity and policy making proposals seemed to be at the outmost (Portugal and Spain). Likewise we use key indicators on education and training, on employment and unemployment and we also review some of the labour market policies that are most requested by flexicurity.

**Keywords:** Education, training, flexicurity, flexibility, security, employment and unemployment.

## Índice

Agradecimentos .....	ii
Resumo .....	iii
Abstract .....	iv
Índice .....	v
Índice de gráficos .....	viii
Índice de figuras .....	xii

## PARTE I

### CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1	Introdução e pertinência da escolha do tema. ....	1
1.1	<i>Pertinência do estudo. ....</i>	1
1.2	<i>Estrutura da dissertação .....</i>	8
2	Desenvolvimento geral da problemática.....	11
3	Teorias de suporte e questões de operacionalização.....	24
3.1	<i>Teoria do Investimento em Capital Humano .....</i>	24
3.1.1	<i>Criticas à Teoria do Investimento em Capital Humano.....</i>	26
3.2	<i>Teoria do Ciclo de Vida .....</i>	28
3.3	<i>A qualificação do trabalhador e o seu efeito no mercado de trabalho. ....</i>	32
3.4	<i>A Flexibilidade do mercado de trabalho .....</i>	36

3.5	<i>Segurança no emprego vs. Segurança no mercado de trabalho .....</i>	43
3.6	<i>O papel das políticas activas e passivas do mercado de trabalho .....</i>	47
3.7	<i>A flexigurança como resposta à globalização e à crise do emprego. ....</i>	50
4	<b>Metodologia de Investigação Empírica .....</b>	58

## PARTE II

### ANÁLISE EMPÍRICA

5	<b>Breve análise dos países em estudo .....</b>	62
5.1	<i>Qual a razão da escolha da Dinamarca e da Espanha? .....</i>	62
5.2	<i>É suposta a existência de um relacionamento entre a educação e a formação, sendo que, maiores níveis de educação podem potenciar uma melhor formação. Qual tem sido a evolução da Educação nos diferentes países? E da Formação? .....</i>	66
5.3	<i>Qual tem sido a evolução do emprego e do desemprego nos três países? .....</i>	69
5.4	<i>Políticas de mercado de trabalho .....</i>	72
6	<b>Resultados da pesquisa empírica .....</b>	79
7	<b>Investimento em Capital Humano .....</b>	82
7.1	<i>Educação e experiência profissional .....</i>	82
7.2	<i>Formação para o emprego e para o reemprego, “Life Long Learning” .....</i>	89

7.3	<i>Custos com formação de activos e com formação de desempregados.</i>	94
8	<b>O Emprego e o Desemprego</b>	98
8.1	<i>O Emprego</i>	98
8.1.1A	<i>taxa de emprego</i>	98
8.1.2	<i>Análise do Emprego em Ciclo de Vida</i>	100
8.2	<i>Desemprego</i>	106
8.2.1	<i>A taxa de desemprego</i>	107
8.2.2	<i>O nível de educação e a participação no mercado de trabalho</i>	123
9	<b>Flexibilidade</b>	129
9.1	<i>O trabalho em regime de contrato a termo certo</i>	130
10	<b>A Segurança no mercado de trabalho</b>	136
11	<b>Considerações finais</b>	150
12	<b>Bibliografia</b>	a

## Índice de gráficos

Gráfico 1- Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (%) .....	80
Gráfico 2-Taxa de abandono escolar (%).....	83
Gráfico 3- População com idade entre 25 - 64 anos que não completou o ensino secundário (%) .....	85
Gráfico 4- Percentagem da população com idade entre 25 - 34 anos que não completou o ensino secundário .....	87
Gráfico 5- População com idade entre 25 - 34 e os 25 - 64 anos que não completou o ensino secundário (%) .....	88
Gráfico 6 - Percentagem da população com idades entre 18-24 que abandonou a escola sem completar o 9º ano e não frequenta qualquer tipo de educação ou formação .....	90
Gráfico 7- População com idade entre os 25-64 que participou em acções de formação e educação nas quatro semanas anteriores ao inquérito (%) .....	92
Gráfico 8-Total da despesa com educação em percentagem do PIB (todos os níveis de educação).....	95
Gráfico 9-Total das despesas em instituições de educação com origem nos privados (todos os níveis de educação) (%PIB) .....	96
Gráfico 10 - Taxa de Emprego (%) (2008) .....	101
Gráfico 11-Taxa de Emprego, anos 1994 e 2006 (%) .....	102
Gráfico 12 - Taxa de emprego por nível de habilitações e intervalos de idades, em %, na Dinamarca (1994) .....	103
Gráfico 13- Taxa de emprego por nível de habilitações e intervalos de idades, em %, Espanha (2008).....	104
Gráfico 14- Taxa de emprego por nível de habilitações e intervalos de idades, em%, Portugal (2008) .....	105
Gráfico 15 - Taxa de Desemprego Total (%) .....	107



Gráfico 16- Taxa de Desemprego dos jovens (idades inferiores a 25 anos) (%) .....	109
Gráfico 17 - Taxa de Desemprego no Intervalo de idades 25 - 74 anos .....	110
Gráfico 18 - Taxa de Desemprego na Dinamarca por escalões etários .....	111
Gráfico 19 - Taxa de Desemprego em Espanha por escalões etários .....	112
Gráfico 20 - Taxa de Desemprego em Portugal por escalões etários .....	113
Gráfico 21 - Tempo de Permanência no Desemprego - Dinamarca (todas as idades) .....	115
Gráfico 22 - Tempo de Permanência no Desemprego - Espanha (todas as idades) .....	116
Gráfico 23 - Tempo de Permanência no Desemprego - Portugal (todas as idades) .....	117
Gráfico 24 - Desemprego de Longa Duração, por faixa etária - Dinamarca .....	119
Gráfico 25 - Desemprego de Longa Duração, por faixa etária - Espanha .....	120
Gráfico 26 - Desemprego de Longa Duração, por faixa etária – Portugal .....	121
Gráfico 27 - Desemprego de Longa Duração (população com mais de 54 anos).....	122
Gráfico 28 - Desemprego de Longa Duração (total da população) ..	123
Gráfico 29 - Taxa de Desemprego na faixa etária entre os 15-64 anos – Portugal.....	124
Gráfico 30 -Taxa de desemprego na faixa etária entre os 15-64 anos Espanha.....	126
Gráfico 31 - Taxa de Desemprego na Faixa Etária entre 15 - 64 anos – Dinamarca .....	127

Gráfico 32 – Percentagem de contratos a termo certo (15-64 anos), %	130
Gráfico 33 – Percentagem de contratos a termo certo, por escalões de idade - Dinamarca (%)	131
Gráfico 34 - Percentagem de contratos a termo certo, por escalões de idade - Espanha (%)	132
Gráfico 35 - Percentagem de contratos a termo certo, por escalões de idade, em Portugal (%)	133
Gráfico 36 – Percentagem de Contratos a Termo Certo na faixa etária 15-24 anos	134
Gráfico 37 - Motivo do contrato a termo certo (15-24 anos)	135
Gráfico 38 – Encargos globais com as políticas de mercado de trabalho na Dinamarca (% do PIB)	137
Gráfico 39 - Encargos globais com as políticas de mercado de trabalho na Dinamarca (%PIB) e comportamento da taxa de Desemprego (%)	138
Gráfico 40 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Espanha (% do PIB)	139
Gráfico 41 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Espanha (%PIB) e comportamento da taxa de Desemprego (%)	140
Gráfico 42 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Portugal (% do PIB)	141
Gráfico 43 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Portugal (% do PIB) e comportamento da taxa de Desemprego (%)	142
Gráfico 44 - Gastos totais com políticas de emprego (%PIB)	143
Gráfico 45 – Decomposição das políticas do mercado de trabalho (% PIB) – Dinamarca	144
Gráfico 46 - Decomposição das políticas do mercado de trabalho (% PIB) – Espanha	145

Gráfico 47 - Decomposição das políticas do mercado de trabalho (% PIB) – Portugal .....	146
Gráfico 48 - Encargos com o Desemprego relativamente ao total das despesas com protecção social (% do PIB) .....	148

## Índice de Figuras

Figura 1: Esquema central de abordagem à flexigurança .....	12
Figura 2: Efeitos da educação e da experiência profissional sobre os ganhos salariais. Chagas Lopes (2007) .....	25
Figura 3: Interdependência entre as trajectórias de aprendizagem e trabalho nos ciclos de vida individuais. Chagas Lopes (2007:6) .....	29
Figura 4: Segurança na trajectória profissional. Adaptado de Peter Auer (2007) .....	47

# PARTE I

---

## ***Construção da problemática e enquadramento teórico***

### **1 Introdução e pertinência da escolha do tema.**

#### **1.1 Pertinência do estudo.**

A pressão que se tem feito sentir nas reformas laborais e no apoio social nos países desenvolvidos tem sido fortemente reforçada pelo processo de globalização.

Hoje em dia, assistimos à permanente deslocalização de empresas à procura de economias emergentes, em busca de competitividade assente em baixos salários, na procura de mercados laborais de grande flexibilidade, de regulamentação quase inexistente e de rápido crescimento interno.

As economias europeias vêm-se afectadas pelo que usualmente é designado de rigidez laboral, que, conferindo segurança ao trabalhador, acaba por ser apontada como factor restritivo ao crescimento, inovação e à criação de emprego.

Vimos assistindo a uma dinâmica de criação de novos empregos e à destruição de outros, o que obriga à reafecção de muitos trabalhadores a diferentes tarefas, acarretando a necessidade de requalificação dos mesmos.

A globalização proporciona o surgimento de novas economias, que muitas vezes se regem por princípios completamente contraditórios no que respeita à preservação do meio ambiente e do bem-estar dos trabalhadores, provocando distorções no mercado que se reflectem ao nível da competitividade. Assim, a

Europa não pode apostar em baixos salários, condições precárias de trabalho, nem trabalho intensivo, visto que estas condições – para além de socialmente injustas - deixaram de ser competitivas e encontram-se perfeitamente desajustadas perante a concorrência global.

O mercado de trabalho europeu, com um nível de exigência elevado, obriga à reorganização e adaptação às novas realidades, o que provoca um impacto importante nas tarefas desempenhadas pelos trabalhadores e obriga à requalificação destes.

Surge assim uma procura de competências no sentido dos trabalhadores com pouca qualificação serem capazes de preencher os novos postos de trabalho, situação que apenas será possível desde que recebam a formação adequada aos novos empregos criados. No entanto, pelo menos inicialmente, os trabalhadores altamente qualificados podem partir em vantagem nesta adaptação.

Assim, torna-se necessário que os países dêem ênfase às políticas centradas na criação de competências de forma a facilitar a transição para novos empregos e limitar as lacunas e escassez de competências. Juntamente com um adequado diálogo social, estes constituem os principais ingredientes para agilizar a mudança, no sentido de criar uma economia que possa garantir alguma segurança e estabilidade aos trabalhadores. Surge então a necessidade de articular flexibilidade do trabalho, facilitadora da mobilidade, com adequados níveis de segurança. Esta concepção tem vindo a ganhar importante espaço de discussão no âmbito da União Europeia, plasmando-se no conceito de flexigurança.

No entanto o tema continua a suscitar alguma controvérsia e como refere Cerdeira, na linha de Bredgaard e Larsen *“(...)identificaram-se três aproximações possíveis ao conceito de flexigurança: como uma estratégia política, relatando a definição*

*que resulta do caso Alemão e dada por Wilthagen e Rogowski (2002); como um tipo de condição de mercado de trabalho, em termos de prevalecer a flexibilidade e segurança, baseada no modelo Dinamarquês e proposto por Wilthagen e Tros (2004); e ainda como uma matriz de análise que combina diferentes formas de flexibilidade e segurança” (Cerdeira 2007:38).*

A flexigurança pode ser vista como uma política de mercado de trabalho, com flexibilidade no emprego e remuneração que, combinando com segurança, facilita e possibilita o enriquecimento da carreira dos trabalhadores ao longo do ciclo de vida, essencialmente apoiando os mais frágeis, potenciando a sua participação num mercado de trabalho de qualidade e a inclusão social. Para outros, a flexigurança promove também a flexibilidade funcional, numérica e salarial que permitem aos mercados de trabalho um ajustamento adequado, em tempo oportuno, para mudarem as condições e se tornarem competitivos e produtivos. (Madsen 2007: 527).

A discussão sobre flexigurança parece ser transversal aos países da Europa, sendo aquela política alvo de inúmeros estudos e intervenções, mantendo-se um assunto da actualidade e de grande pertinência face às alterações da estrutura produtiva e de emprego, ainda mais perante uma necessidade de redução das emissões de CO<sub>2</sub>.

A transição para uma economia assente em baixas emissões de CO<sub>2</sub> vai afectar mais os trabalhadores menos qualificados que, pelo menos temporariamente, encontrarão maior dificuldade na transição para novas actividades. Em contrapartida haverá provavelmente uma maior procura de trabalhadores mais qualificados o que constitui uma vantagem para estes no sentido de manterem a empregabilidade nas agora designadas novas actividades ecológicas. Será expectável que esta situação apenas tenha repercussões num curto espaço de tempo, enquanto as

novas tecnologias atingem o seu estado de maturação e os trabalhadores menos qualificados se requalificam através da formação adequada. No entanto, não nos podemos esquecer que o ciclo de vida dos produtos e os seus processos de fabricação são cada vez mais curtos, o que nos pode levar a pensar que os detentores de menores habilitações estão permanentemente em atraso.

Com o desenvolvimento económico baseado numa redução de CO<sub>2</sub> – a confirmar-se esta tendência...- também muitos dos postos de trabalho vão ser extintos dando origem a novos. Neste sentido haverá um impacto significativo no emprego sendo necessário políticas de mercado de trabalho que promovam mais e melhor trabalho numa economia sustentável.

O desafio do mercado de trabalho em consequência da transição para uma economia de baixas emissões de CO<sub>2</sub> deverá ser visto não só numa perspectiva económica mas também social e, sobretudo, como um desafio para toda a Europa.

Portugal não deixou de participar nesta discussão e documentos como o *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, seguido pelo *Livro Branco das Relações Laborais*, vêm fazer referência à necessidade de promover a flexigurança, lembrando que as escolhas efectuadas na sua promoção devem ter em atenção a herança histórica, as normas em vigor e a capacidade de regulação da mudança dos diferentes autores envolvidos.

Por este motivo e pela importância que nos merece o tema da flexigurança na recuperação do crescimento do emprego na União Europeia, colocamos como Pergunta de Partida:

***Será que o investimento em capital humano poderá beneficiar a população activa com vista à flexigurança?***

Pergunta de partida esta que se desdobra, por sua vez, nas seguintes questões operacionais:



- *Poderá o nível de educação dos trabalhadores influenciar a empregabilidade e reempregabilidade no mercado de trabalho e permanência no mesmo?*
- *De que forma a idade se relaciona com o nível de educação e como pode influenciar a empregabilidade ou reempregabilidade no mercado de trabalho e permanência no mesmo?*
- *Em que medida o capital humano, isto é, não só a educação inicial mas também a formação ao longo da vida, pode proporcionar uma integração mais fácil no sentido da flexigurança, ao conferir maior facilidade em situações de reemprego?*
- *Serão as pessoas com níveis de educação mais elevados as que, em regra, são chamadas a participar em maior número de acções de formação? E, por esta razão, a flexigurança não irá essencialmente beneficiar estas pessoas, em detrimento das que mais precisam?*

Destacam-se como objectos específicos de análise:

- I. A capacidade dos indivíduos em prosseguir educação concluindo os diversos níveis de escolaridade;
- II. A influência dos escalões etários na conclusão de níveis de educação;
- III. O efeito complementar da formação perante situações de abandono escolar;
- IV. A importância de despesas chave com a educação;
- V. A influência dos escalões etários e dos níveis educacionais no tempo de desemprego e na facilidade de reemprego;
- VI. O comportamento do desemprego perante os factores idade e habilitações literárias e os determinantes da permanência em situação de desemprego por largos períodos;

- VII. A flexibilidade de contratação, com especial atenção para o recurso aos contratos a termo certo;
- VIII. A garantia de segurança e as políticas activas e passivas do mercado de trabalho.

No âmbito da flexigurança, a Europa caminha a diferentes velocidades, sendo em geral os países nórdicos apontados como casos de sucesso na implementação de reformas com base nas políticas de flexigurança e como exemplo a seguir.

Os tempos mudaram e a segurança no trabalho que se preconizava há vinte anos atrás perdeu de todo o significado nos dias de hoje, situação agravada pela crise que agora se faz sentir. O conceito de emprego, numa perspectiva de local onde o trabalhador permanece durante a sua vida laboral, desempenhando a mesma tarefa, encontra-se obsoleto; o mesmo emprego para toda a vida “*morreu*”, a mudança de emprego, de tarefa, que acompanhe os ciclos de produção cada vez mais curtos pode ser frequente e muitas vezes intercalada por períodos de inactividade e de desemprego.

Os mercados de trabalho europeus estão cada vez mais dinâmicos sendo que sensivelmente um quarto dos trabalhadores europeus muda de emprego, alguns passando por situações de desemprego.<sup>1</sup> Assim, pretende-se que sejam criados sistemas de segurança para os trabalhadores, não no sentido de criar obstáculos à flexibilidade, mas sim de a promover com níveis mínimos de segurança, aspecto que assume ainda mais importância na crise actual.<sup>2</sup>

Reflectindo sobre as consequências da crise actual, o relatório *Emprego na Europa* de 2009 refere que:

---

<sup>1</sup> CE (2009).

<sup>2</sup> Como refere Castel, é necessária a manutenção dos níveis mínimos de subsistência com o papel da segurança social que constitui a garantia dada a cada homem de que, em qualquer circunstância, poderá assegurar em condições satisfatórias, a sua subsistência e a das pessoas à sua responsabilidade. (Castel;1998)

*“Os indivíduos do sexo masculino, os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e os trabalhadores com contratos temporários foram os que mais sofreram com a contracção do emprego. A UE perdeu mais de 4 milhões de postos de trabalho desde o início da crise, embora os efeitos desta perda sobre o emprego tenham sido relativamente limitados graças à utilização de horários de trabalho reduzidos e de outros mecanismos.” (CE 2009: 37).*

A crise que actualmente afecta a economia reflecte-se em muitas empresas que, pelo menos temporariamente, são atingidas pelos níveis de procura necessitando de proceder a reajustamentos. Em consequência da crise o mercado de trabalho é prejudicado tornando-se necessário proceder à recolocação dos trabalhadores de forma mais flexível.

***Será que perante um tal cenário de crise a União Europeia mantém uma estratégia de implementação das políticas de flexigurança ou terá adiado as mesmas?***

O relatório *Emprego na Europa* refere ainda que:

*“ As políticas de emprego agora mais que nunca têm que se focar na implementação integrada das medidas de flexigurança e melhores qualificações, fazendo um upgrade. Tendo em vista isto, requerem-se várias medidas para a facilitação da transição no mercado de trabalho e para manter o emprego. Estas incluem a activação de políticas e uma melhor coordenação entre os serviços de emprego, flexibilidade nos horários de trabalho, menores taxas de contribuição social, essencialmente para os que ganham menos...”. (CE,2009:41).*

É manifesta a intenção da União Europeia de, perante a conjuntura actual, eleger as políticas de flexigurança como forma de enfrentar a crise, mantendo-se desta forma um tema de discussão actual.

***Quais serão, então, as linhas directrizes da UE no sentido de promover o emprego?***

*“... são assim estabelecidos os pontos essenciais: manutenção dos empregos; promoção da criação e mobilidade de emprego; elevação das qualificações dos trabalhadores e sua adequação às necessidades do mercado de trabalho e aumentar o acesso ao emprego...”. (CE 2009:40).*

Assim, a reflexão sobre as potencialidades da Flexigurança e, no seu âmbito, da educação e formação como políticas de resposta ao agudizar do problema do emprego, encontram-se na “ordem do dia” constituindo por este facto razão suficiente da pertinência do tratamento do tema que nos propomos abordar.

## **1.2 Estrutura da dissertação**

O estudo que apresentamos no âmbito da Sociologia Económica é de natureza macroeconómica, recorrendo essencialmente à Economia da Educação e Formação. Nele pretendemos perceber se o investimento em capital humano beneficia a população activa no âmbito da flexigurança, sistema mais flexível de trabalho, que, em simultâneo confira segurança aos trabalhadores.

O conceito essencial neste trabalho é o de *flexigurança*, sendo abordados como ponto de partida os conceitos associados de *flexibilidade*, *segurança* e de *competências*, para além de outros conceitos teóricos e operacionais que desenvolveremos sucessivamente. Estes conceitos serão posteriormente

enquadrados pelas *teorias do investimento em capital humano*, sua apreciação crítica e pelas *teorias de ciclo de vida*.

Para atingir o nosso objectivo, e face à diversidade de países que vêm implementando ou desenvolvendo o debate sobre flexigurança, torna-se importante estreitar o campo de estudo, circunscrevendo a abrangência do mesmo, no sentido de ser exequível a necessária recolha de dados e ser possível produzir conclusões minimamente pertinentes.

Pretendemos considerar a Dinamarca, país de referência na implementação das políticas de flexigurança há mais tempo e por isso proceder à sua análise comparando-a com Portugal.

Pela proximidade geográfica e pela semelhança com o nosso país, Espanha servirá também de comparação com Portugal no que respeita ao debate sobre flexigurança.

Para além da abordagem mais pormenorizada dos países referidos, sempre que for oportuno será feita comparação com a União Europeia.

Esta dissertação encontra-se estruturada em duas partes principais.

Num ponto inicial desta Primeira Parte, apresentámos a justificação para a abordagem deste tema e as razões da sua pertinência, bem como a questão de partida para o desenvolvimento deste trabalho. Procederemos seguidamente ao desenvolvimento da problemática, com referência aos principais conceitos que envolvem a questão da flexigurança, relativos à educação/formação, à segurança no emprego e no desemprego e à mobilidade entre situações perante o trabalho e o emprego. Por fim, referir-nos-emos à metodologia de investigação empírica que vai ser seguida neste trabalho.

Na Segunda Parte desta dissertação vamos efectuar uma abordagem empírica com base nos dados estatísticos existentes, de modo a retirar evidências acerca da questão central. Iniciaremos a segunda parte com uma caracterização geral dos aspectos em análise nos três países, aprofundando-se depois a análise segundo os aspectos: Educação / Formação; Emprego / Desemprego, Legislação Laboral e Políticas do mercado de trabalho.

## 2 Desenvolvimento geral da problemática

Ao longo dos últimos anos o debate sobre a reforma das estratégias de emprego e da legislação laboral tem vindo a ser tema de discussão na União Europeia e fora dela.

A necessidade de proceder a reformas no mercado de trabalho deve-se em parte à grande dinâmica do processo de globalização, que, ao potenciar o surgimento de novas economias, obriga a rápidas mudanças organizacionais.

É inevitável a mudança, a procura de novas formas de organização do trabalho mais flexíveis, desde que, ao mesmo tempo, possam garantir níveis adequados de segurança e estabilidade aos trabalhadores. É necessário que lhes sejam proporcionadas condições de segurança e de rendimento suficiente quando na situação de desemprego, as quais lhes permitam adequada formação e aumento dos níveis de escolaridade no sentido de fazerem face às mudanças, tornando ao mesmo tempo as empresas mais competitivas e aumentando a qualidade do emprego.

Esta preocupação parece ser transversal aos países da Europa, constituindo prova disto a referência de Cerdeira (2007) “*na Primavera de 2006, no encontro do Conselho Europeu, foi expressamente ordenado à Comissão que, em conjunto com os Estados Membros e os parceiros sociais fosse explorado o desenvolvimento dos princípios comuns da flexigurança.*” (Cerdeira 2007: 40). A importância do tema parece aqui bem patente e os inúmeros estudos e intervenções que têm sido efectuados na busca de modelos que proporcionem a redução do desemprego e promovam o crescimento de forma sustentada servem de confirmação.

Entre os países nórdicos que são apontados como casos de sucesso no desenvolvimento de uma política de flexigurança, a situação da Dinamarca constitui um exemplo, sendo uma das razões pela qual lhe faremos referência.

Nesta dissertação vamos procurar abordar a flexigurança relacionando-a com um conjunto de conceitos fundamentais que, conforme apresentado na Figura 1, nos permitem aferir até que ponto o investimento em capital humano pode beneficiar a população activa perante a flexigurança.

**Figura 1: Esquema central de abordagem à flexigurança**



Constituindo a flexigurança uma das prioridades de diversos governos da Europa, a flexigurança consiste numa *“estratégia política que tenta, sincrónica e deliberadamente, por um lado, aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, da organização do trabalho e das relações de trabalho e, por outro lado, aumentar quer a segurança de emprego, quer a segurança social, especialmente para os grupos mais fracos dentro e fora dos mercados de trabalho”* (MTSS,2006:193).



Como podemos verificar pela definição, a política de flexigurança tem que ser implementada de forma *sincronizada e deliberada*, situação que, não se verificando, pode por em risco a sua implementação. Assim, temos a consciência que este processo apenas pode ser implementado se houver vontade de todas as partes intervenientes.

A flexigurança procura promover a flexibilidade do mercado de trabalho, definida como “*a capacidade da empresa modular a segurança do emprego segundo as realidades económicas*”. (MTSS,2006:185)

Entendemos a flexibilidade, de uma forma genérica, “*como sendo uma maneira de nomear a necessidade do ajustamento do trabalhador moderno à tarefa*”. Castel (1998:517)

***Mas como será possível proceder ao “ajustamento” do trabalhador às novas tarefas?***

Este ajustamento terá de passar pela requalificação dos trabalhadores conferindo-lhes competências que tenham a capacidade “*da aplicação prática de qualificações previamente adquiridas e de conhecimentos anteriormente constituídos, sob pena de as competências não poderem exercer-se ou não haver mesmo lugar à sua constituição*” (Chagas Lopes prelo:23).

Encontramo-nos assim perante uma forma de conseguir adaptar o trabalhador às novas funções que lhe vão ser exigidas. No entanto, temos que motivar o trabalhador a aplicar na prática a sua formação escolar, a sua experiência profissional no mercado de trabalho e os conhecimentos obtidos em acções de formação profissional; no fundo, temos que fazer um apelo ao que designamos de qualificações do trabalhador.

Assim, numa abordagem generalista, podemos afirmar que um maior nível de qualificação do trabalhador pode proporcionar um aumento de competências e que estas podem permitir, em

determinadas condições, uma maior flexibilidade no mercado de trabalho.

A qualificação do trabalhador ultrapassa a simples formação escolar, comportando para além desta componente que decorre maioritariamente da experiência profissional e da formação profissional.<sup>3</sup>

Com efeito, as qualificações resultam de um conjunto de processos de aprendizagem:

- “(...) *aprendizagem formal, que se desenvolve tendo como referência horários, planos de estudo e formação, critérios de avaliação, atribuições..., estabelecidos de forma organizada e certificada; insere-se nesta modalidade a escolaridade e os programas de formação profissional;*

- *aprendizagem Informal que decorre naturalmente do exercício de actividades e competências, por confronto com as formas de fazer dos colegas, com as inovações inseridas nos processos de actividade, entre outros aspectos;*

- *aprendizagem não formal, ou seja, os conhecimentos adquiridos na vivência do dia a dia, através da leitura, do convívio, dos consumos culturais, das consultas realizadas na internet (...)*”.  
Chagas Lopes (prelo:33)

Encontramos assim um conjunto de aprendizagens que contribuem para a qualificação do indivíduo, combinação que pode facilitar uma mais rápida e melhor adaptação a novas situações.

***Mas o que poderá acontecer àqueles que não estejam dispostos a acompanhar a mudança?***

Como refere Castells:

---

<sup>3</sup> Chagas Lopes (prelo:6) faz referência à qualificação do trabalhador como uma forma “mais rica e abrangente do que a formação escolar e procurando fazer a ponte entre a escola e o mercado de trabalho.”

*“ Empresas e trabalhadores terão pouca escolha uma vez que a competição, tanto local como global, impõe novas regras e novas tecnologias, afastando os agentes económicos que sejam incapazes de seguir as regras da nova economia” (Castells, 2007: 115).*

A União Europeia não pretende criar excluídos e incapazes de seguir as regras da nova economia sendo assim desejável que seja adoptada *“ uma estratégia para assegurar uma adaptabilidade contínua e empregabilidade dos trabalhadores, particularmente os mais vulneráveis, o que vulgarmente exige uma aprendizagem ao longo da vida”* (CE, 2007a): 5)

Procura-se desta forma que os trabalhadores se mantenham aptos a poder com alguma facilidade proceder à mudança e que se adaptem às variações de quantidade de emprego, através de troca com o mercado de trabalho externo, nomeadamente envolvendo situações de trabalho temporário, trabalho com contrato a termo certo ou mesmo situações de despedimento, nomeadamente, aquilo que designamos de *flexibilidade numérica externa*. (CE, 2007 b);109).

Perante o comportamento dos mercados é cada vez mais necessária uma maior adaptabilidade dos trabalhadores, obrigando à sua requalificação quer durante o período de actividade quer em períodos de inactividade e desemprego. No entanto, e perante cenários de crise económica como a União Europeia atravessa neste momento, o desemprego tende a crescer afectando normalmente os grupos mais vulneráveis.

***Até que ponto o aumento da flexibilidade não vai reforçar formas precárias de trabalho?***

A flexibilidade não deve ser vista como uma forma de criação de insegurança ou até de precarização das formas de trabalho; assim, o trabalhador necessita que lhe sejam garantidas condições

de segurança perante as diferentes formas de flexibilidade. A segurança deve ser vista como uma forma de complementar a flexibilidade e não como algo que se lhe opõe.

Perante situações de grande flexibilidade de horário de trabalho, de trabalho suplementar, de trabalho a tempo parcial e até de desemprego, a segurança de emprego ou da empregabilidade deve ser garantida se não pela manutenção de um mesmo emprego, pelo menos com outro empregador.

Estamos assim perante uma situação ideal em que deve ser garantida a empregabilidade. No entanto, a realidade nem sempre se apresenta nesta forma, podendo muitas vezes ocorrerem situações de pluralidade de empregadores, passando os trabalhadores por períodos de inactividade e de desemprego mais ou menos longos. Nestas condições deverá ser garantida a segurança do rendimento. Esta deve proporcionar protecção ao nível do rendimento em caso de perda de trabalho remunerado mas deve garantir também a capacidade de combinar o trabalho remunerado com a obrigação de qualificação.

Relativamente às formas de constituição das qualificações dos trabalhadores, a sua diversidade é grande face às diferentes situações em que podem encontrar-se perante a escolaridade e o trabalho, ao longo da vida.

Desde sempre que os economistas se foram preocupando com a contribuição das qualificações dos trabalhadores face aos processos de produção. Esta ideia era já patente em Adam Smith (1776) quando é referido que *“um homem com habilitações e formação no local de trabalho ... pode ser comparado a qualquer máquina com custo elevado”*.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Adam Smith, citado por S. Smith (1994), página 74

No entanto, só mais tarde se vem a assistir a uma sistematização e modelização do conceito de investimento em capital humano, sendo este tratado de forma independente do capital convencional e a sua constituição valorizada, dando origem à teoria do investimento em capital humano.

Independentemente da dificuldade em mensurar este tipo de capital, verifica-se que as diferentes actividades podiam proporcionar e incrementar um maior ou menor desenvolvimento das capacidades humanas. Assim, é de incluir neste desenvolvimento de capacidades a formação e experiência obtida nos empregos, os cursos ministrados pelas empresas, a educação formal nos seus vários níveis e todos os programas de educação destinados ao aperfeiçoamento das actividades desenvolvidas pelos adultos entre outros.

Daqui resulta a ideia que as capacidades humanas são em grande parte adquiridas e desenvolvidas através de processos de aprendizagem que têm lugar nos diferentes locais e situações com que o indivíduo se confronta ao longo da vida.

Estabelecendo a hipótese de que as escolhas efectuadas para melhorar o desempenho no trabalho resultariam de uma opção individual e racional, levando necessariamente à ocupação de cargos e funções que estariam de acordo com a formação obtida, o investimento em capital humano abrangia assim não só a escolaridade mas também a experiência no trabalho.

No entanto, a teoria do investimento em capital humano encontra-se marcada por insuficiências e lacunas, a maioria das quais tem a ver com a consideração de que a experiência de trabalho decorre de forma contínua sem se verificar qualquer interrupção de emprego nem mesmo o retorno a situações anteriores de aquisição de níveis de educação, o que, num ambiente que obriga a mudanças organizacionais permanentes, se tornava irreal.

A teoria do investimento em capital humano encontra-se, portanto, desajustada face aos princípios da flexigurança: não consegue exprimir a actual situação dos trabalhadores no seu percurso laboral e contraria por completo o que se pretende que venha a ser o percurso de um trabalhador num mercado de trabalho flexível mas que aquela politica visa enquadrar com um mínimo de segurança.

Perante as novas exigências de um mercado flexível, onde se torna importante prosseguir uma aprendizagem ao longo da vida, considerar o trabalho e as aprendizagens como associados a uma trajectória linear, não reversível e sem qualquer interrupção, não exprime a realidade.

A existência de limitações naquela teoria de referência foi aliás reconhecida pelo próprio Gary Becker que em entrevista refere:

*“ Bem, a primeira edição do meu livro foi em 1964, e houve edições subsequentes em 1970 e 1990. Claro que eu aprendi muito desde essa altura. Nós estávamos realmente com o desafio de entrar num território virgem nos primeiros tempos; eu sofri uma série de críticas por aplicar a noção de capital às pessoas (...). Tivemos que ultrapassar uma série de oposições iniciais. Olhando para trás, alguns factores começaram a ser mais importantes recentemente, e nalguns casos eu vejo que a alguns factores não dei a devida atenção.”* (Manville 1997, tradução nossa).

Pretende-se então um modelo que retrate de forma mais precisa a evolução do trabalhador ao longo do seu ciclo de vida, que descreva os percursos de vida dos indivíduos como sendo constituídos por fases distintas, marcadas sem dúvida pela frequência escolar, emprego e reforma, mas que não decorrem ao longo do tempo numa única direcção e sem quebra de sequência.

A teoria do ciclo de vida consegue retratar esta realidade, representando aquelas fases centrais mas também as interrupções ao longo do percurso, quer se devam a situações de desemprego ou mesmo ao regresso à formação. Assim, permite a consideração de situações de actividade intercaladas por períodos de inactividade e desemprego, ou mesmo o recurso à requalificação com vista a ultrapassar a obsolescência, fruto do rápido avanço tecnológico e da idade do indivíduo.

Quando comparada com a teoria do investimento em capital humano, a teoria do ciclo de vida consegue assim maior aproximação à realidade, sendo por este motivo aquela em que mais nos basearemos neste estudo.

Desenvolvemos, portanto, a nossa proposta de análise a partir do conceito central de flexigurança, de um conjunto de conceitos que se lhe associam – como os de flexibilidade e segurança – e ainda de outros conceitos operacionais. A interpretação e apreensão das interacções que aqueles conceitos estabelecem entre si e com os processos de constituição de qualificações e competências convocam, por sua vez, uma apreciação crítica das teorias do capital humano e das de ciclo de vida como quadro de referência. No Quadro seguinte resumimos o essencial do suporte conceptual da dissertação:

**Quadro 1: Quadro Conceptual de Referência**

CONCEITO CENTRAL	
<b>Flexigurança</b>	Consiste numa estratégia política que, de forma sincronizada e deliberada, procura melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho, as relações laborais e a organização do trabalho por um lado, e uma melhor segurança, no emprego e social, nomeadamente para os grupos mais fracos

	dentro e fora do mercado de trabalho. (MTSS 2006)
<b>CONCEITOS OPERACIONAIS</b>	
<b>Flexibilidade</b>	Consiste na capacidade da empresa modular a segurança do emprego segundo as realidades económicas. (MTSS 2006)
Flexibilidade numérica externa	Consiste na adaptação da quantidade de emprego através de troca com o mercado de trabalho externo, nomeadamente envolvendo situações de trabalho temporário, trabalho com contrato a prazo ou mesmo situações de despedimento (Comissão Europeia 2007 b):109)
Flexibilidade salarial	Consiste na variação do salário base e das remunerações adicionais de acordo com o desempenho do trabalhador e da empresa. (Comissão Europeia, 2007 b):109)
Flexibilidade funcional interna	Consiste na organização dentro da empresa prevendo as necessidades de formação, o desempenho de várias tarefas pelo mesmo trabalhador e a própria rotação do trabalho, preparando os trabalhadores para diferentes tarefas. (Comissão Europeia, 2007 b):109)
<b>Segurança</b>	Dotar as pessoas com competências que lhes dêem aptidão para progredir na sua carreira profissional, lhes facilite encontrar outro emprego e usufruir de benefícios em caso de desemprego que facilitem a transição. (Cerdeira, 2007:41)
Segurança do posto de trabalho	Garantia de manutenção de um dado emprego com um dado empregador. (Tangian



	2006: 15)
Segurança de emprego ou de empregabilidade	Garantia de manutenção de um emprego, mesmo que com outro empregador (Wilthagen & Tros: 2004)
Segurança do rendimento	Protecção do rendimento em caso de perda de trabalho remunerado (Wilthagen & Tros, 2004)
Segurança combinada	Capacidade de combinar o trabalho remunerado com outras responsabilidades e obrigações, designadamente de formação (Tros 2004: 5)
<b>CONCEITOS DE ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b>	
Capital Humano	Valorização do capital incorporado nos seres humanos, fruto da sua experiência, educação, formação e <i>know-how</i> . Este capital constitui um factor fundamental do desenvolvimento económico diferenciado entre países.
Ciclo de Vida	Percursos de vida dos indivíduos, constituídos por fases distintas (frequência escolar, emprego, reforma...), podendo comportar quebras de emprego e reversibilidade da formação. (Chagas Lopes, <i>prelo</i> :5)
<b>OUTROS CONCEITOS OPERACIONAIS</b>	
Competências	Aplicação prática de qualificações previamente adquiridas e de conhecimentos anteriores. (Chagas Lopes, <i>prelo</i> :23)

Qualificação do trabalhador	Comporta essencialmente a formação escolar, a experiência profissional no mercado de trabalho e conhecimentos obtidos em acções de formação profissional. (Chagas Lopes <i>prelo</i> :23)
Aprendizagem formal	Consiste na aprendizagem que se desenvolve tendo por referência horários, planos de estudo e formação, critérios de avaliação, metas definidas, tudo isto estabelecido de forma organizada e certificada (incluem a formação profissional) (Chagas Lopes <i>prelo</i> :32)
Aprendizagem informal	Consiste na aprendizagem que decorre naturalmente do exercício de actividades e competências em confronto com as mudanças organizacionais, entre outras dinâmicas da experiência profissional (Chagas Lopes <i>prelo</i> :33)
Aprendizagem não formal	Conhecimentos adquiridos no dia-a-dia, com base em leituras, internet e outros. (Chagas Lopes <i>prelo</i> :33)
Efeito obsolescência	Consiste no desgaste dos conhecimentos adquiridos e na perda parcial das aprendizagens feitas durante a formação; ocorre nos períodos de desemprego e inactividade. (Chagas Lopes 2007)
Emprego	Designa o lugar que é ocupado pelos indivíduos na sociedade com o objectivo de realizar um trabalho, em troca de um salário. Daqui podemos supor que alguém coloca a

	sua disponibilidade e competências a longo prazo ao serviço de outrem em troca da remuneração. (Kovács 2005)
Aprendizagem ao longo da vida	Consiste numa estratégia para assegurar uma adaptabilidade contínua e empregabilidade dos trabalhadores, particularmente os mais vulneráveis. (Comissão Europeia 2007 a))
Políticas activas de mercado de trabalho	Tentam promover uma mais rápida e eficiente transição do desemprego para o emprego, através da adequação das características da população activa às necessidades da procura por parte das empresas e do aumento da eficiência com que os trabalhadores procuram novos empregos.
Políticas passivas de mercado de trabalho	Visam essencialmente garantir um rendimento de subsistência em situações de desemprego e/ou de reforma antecipada.
Políticas Mistas	Combinação de políticas activas e passivas, de recurso cada vez mais frequente.

### 3 Teorias de suporte e questões de operacionalização

#### 3.1 Teoria do Investimento em Capital Humano

Como já foi referido, tem existido uma forte necessidade por parte de alguns economistas em sistematizar as variáveis que podem contribuir para a modelização do investimento em capital humano.

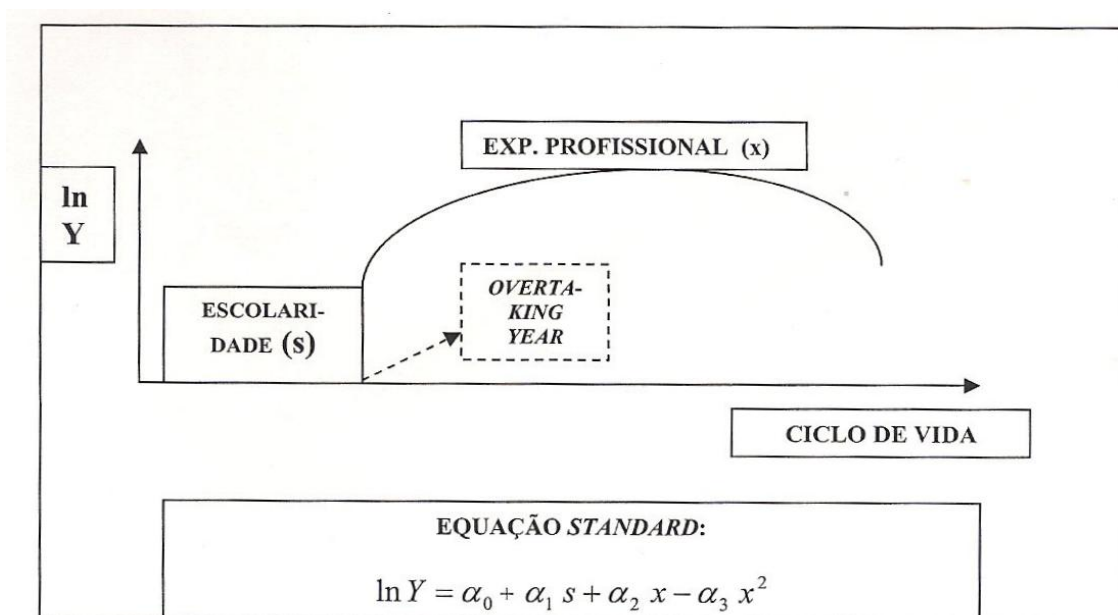
Jacob Mincer (1974, *apud* Smith 1994), numa perspectiva neoclássica, propôs um modelo que permitisse expressar os ganhos provenientes do investimento em capital humano para ver até que ponto algumas das variáveis introduzidas conseguiam explicar as diferenças nos ganhos salariais:

$$\ln y = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 X - \beta_3 X^2 + \mu$$

Esta função de ganhos modeliza assim as variações nos rendimentos individuais ( $\ln y$ ) como função logarítmica do somatório dos anos de escolaridade ( $S$ ) (educação e formação profissional), da experiência ( $X$ ), da taxa de retorno para a escolaridade ( $\beta_1$ ), do coeficiente que reflecte o retorno positivo da experiência ( $\beta_2$ ) e do coeficiente negativo da experiência quadrática ( $\beta_3$ ) para além de um erro residual ( $\mu$ ).

Como descreve Chagas Lopes (2007) a modelização de Jacob Mincer apresenta uma esquematização clara dos efeitos da educação e da experiência profissional sobre os ganhos salariais, conforme Figura 2:

**Figura 2: Efeitos da educação e da experiência profissional sobre os ganhos salariais. Chagas Lopes (2007)**



Na figura temos oportunidade de analisar os efeitos positivos da educação e da experiência profissional sobre os ganhos salariais perante um ciclo de vida.

Este ciclo inicia-se por uma fase de escolaridade (S), após a qual se verifica uma passagem suposta imediata para uma segunda fase que consiste na experiência profissional, a decorrer durante o ciclo de vida (X). Verificamos que, na perspectiva Minceriana, a vida activa se inicia logo após o período de escolaridade, sendo representada por uma curva côncava que atinge o seu ponto de ganhos mais alto a determinada altura, vindo depois a decair. Não se verifica qualquer interrupção ao longo da mesma curva, nem mesmo na fase de transição educação/experiência profissional. Com efeito, esta transição é suposta ocorrer de forma imediata e sem quebra de sequência naquilo que Mincer designa por “*overtaking year*”.

Verificamos também que na segunda fase, representada por uma linha côncava, não se supõe qualquer interrupção; segundo

Chagas Lopes e Leão Fernandes (2004) tal significa que a hipótese Minceriana de desenvolvimento das aptidões ao longo da vida ocorre de forma contínua e sem qualquer descontinuidade.

Durante o ciclo, a curva atinge um ponto máximo, vindo a decair para o fim do ciclo de vida; isto significa uma quebra nos ganhos devida a uma perda de produtividade, em grande parte motivada por efeitos de obsolescência que, como refere Chagas Lopes (*prelo:8*) “*resulta de combinação da influência da idade com a eventual desactualização*”.

### **3.1.1 Críticas à Teoria do Investimento em Capital Humano**

Este modelo denota alguma simplicidade, deixando de fora variáveis que influenciam o ciclo de vida, o que leva a ser alvo de diversas críticas.

*“Uma linha fundamental de crítica a este modelo base tem a ver com o facto de ele abstrair quase por completo da procura de trabalho e das restrições por ela impostas, admitindo-se a soberania do investidor individual em educação.”* (INE 2009:31)

Não obstante o grande contributo que Mincer prestou para a modelização da teoria do investimento em capital humano, a hipótese segundo a qual após um período de formação escolar se verifique uma entrada directa no mercado de trabalho é por demais restritiva. Com efeito, esta situação raramente corresponde à realidade dos nossos dias havendo na maioria das vezes a ocorrência de um período de transição mais ou menos longo e no qual as aproximações ao mercado de trabalho se regem cada vez mais por tentativa e erro.

No seu modelo, Mincer pressupõe também que a variação do rendimento salarial está de acordo com a experiência profissional,

representada por uma curva com a concavidade voltada para baixo; e que, não obstante já considerar neste modelo uma fase de obsolescência, atribui-a ao envelhecimento em final de carreira não prevendo qualquer interrupção ao longo do ciclo de vida. Esta situação transposta para a realidade não contempla qualquer eventualidade de desemprego, mudança de emprego ou inactividade que, como sabemos, são cada vez mais frequentes.

Factores como o talento, a aptidão ou as capacidades específicas de cada trabalhador não são igualmente incluídos neste modelo, apesar de não ignorarmos como elas influenciam a produtividade do trabalho. O modelo limita-se ainda a considerar os anos de escolaridade, esquecendo factores como a qualidade do ensino, a classe social e família de origem, o papel dos estabelecimentos de ensino, entre outros factores com influência no produto final.

Não obstante as suas limitações, a teoria do investimento em capital humano não deixou de ter um papel fundamental na abordagem da qualificação sob o ponto de vista económico, constituindo um ponto de partida para o desenvolvimento de modelos que vieram a explicar de forma mais completa o processo de constituição de qualificações e de desenvolvimento de competências.

Face ao tema que nos propomos tratar, esta teoria constitui um ponto de partida mas afigura-se como uma ferramenta muito ténue e pouco realista para que possamos explicar a importância do investimento em capital humano no ciclo de vida dos trabalhadores e os benefícios que este pode trazer para a política de flexigurança.

### 3.2 Teoria do Ciclo de Vida

Chagas Lopes refere que, segundo Willis (1986), o stock de capital humano tem o seu crescimento ao longo do ciclo de vida e pode ser descrito como (Chagas Lopes: 2007):

$$dK / dt = K_0 h g_1 (k_1) - ( \delta g_1 (K_1))$$

Neste modelo, o primeiro membro  $dK / dt$  significa a acumulação de capital humano; no segundo membro, que podemos dividir em duas componentes distintas, a primeira delas ( $K_0$ ) representa a influência da formação escolar inicial, o efeito das aprendizagens associadas ao trabalho ( $k_1$ ) e um factor a potenciar as competências sucessivamente constituídas, ( $h$ ); a segunda parcela, negativa, corresponde ao processo de desgaste de competências, ou de obsolescência, associado aos períodos de não emprego.

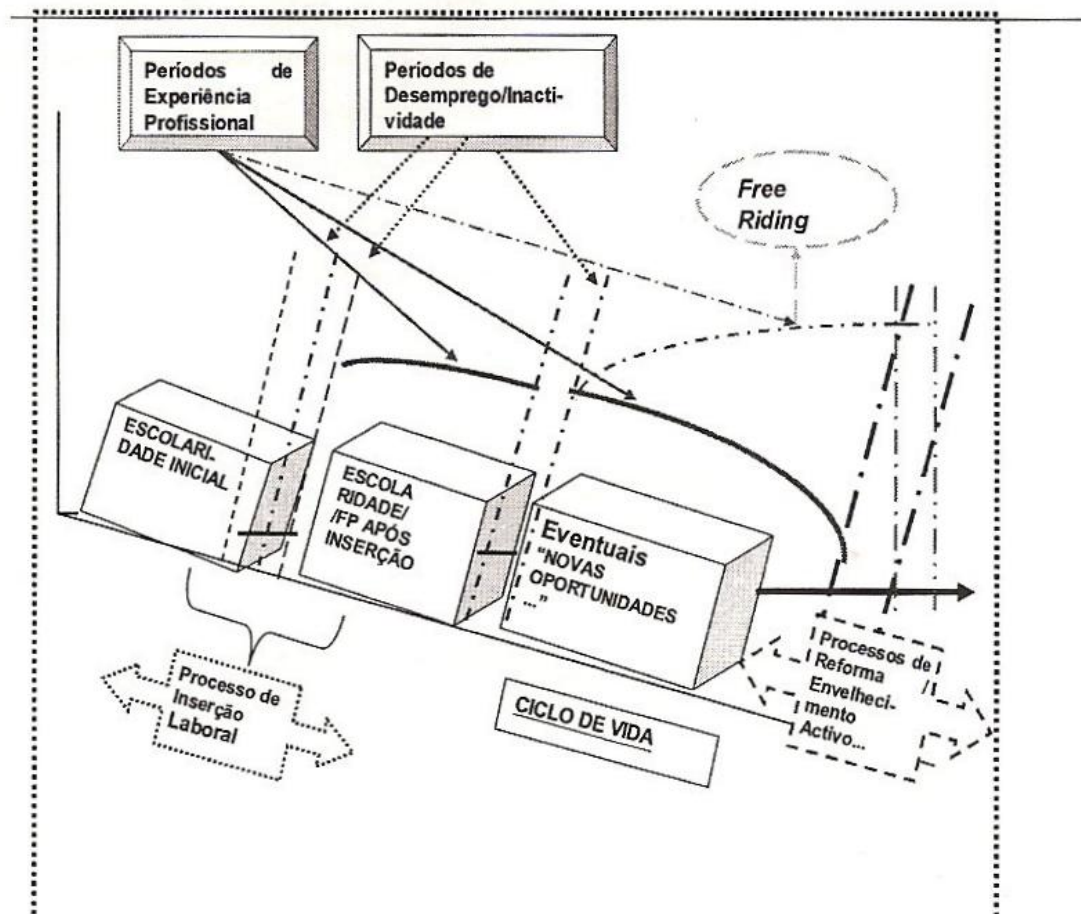
Isto é, o desgaste de competências surge normalmente em consequência de períodos de desemprego ou de inactividade, podendo, no entanto, ocorrer também pelo facto de existir um desajustamento entre as competências do trabalhador e as exigidas pelo seu emprego ou ocupação, aspectos denotados por mais baixo valor de  $h$ .

Kovács (2002:86) refere que *“a situação de desemprego, sobretudo a de longa duração, tem como consequência a desaprendizagem e a perda de qualificações, por sua vez, a permanência numa situação fragilizada no mercado de trabalho, não permite melhorar a empregabilidade das pessoas”*. Ora, qualquer destas considerações reforça as hipóteses anteriores do modelo de Willis.

As diferentes etapas que os indivíduos percorrem ao longo dos ciclos de vida são claramente representadas por Chagas Lopes (2007:6) como reproduzimos na Figura 3:



**Figura 3: Interdependência entre as trajetórias de aprendizagem e trabalho nos ciclos de vida individuais. Chagas Lopes (2007:6)**



Neste modelo de ciclo de vida, e à semelhança do modelo de investimento em capital humano desenvolvido por Jacob Mincer, existe também um período inicial de escolaridade onde se reflecte essencialmente o resultado de aprendizagens teóricas e formais.

No entanto, e ainda segundo a mesma autora, Willis desenvolve uma *“metodologia de abordagem suficientemente robusta para poder levar em conta alguns dos principais traços característicos da evolução entretanto verificada: a cada vez maior morosidade dos processos de inserção e a recorrência das situações de separação laboral, por inactividade ou desemprego, em vez de momentos de passagem automática da formação inicial*

*para o mercado de trabalho (overtaking year) e de continuidade da relação laboral durante o ciclo de vida.” (INE 2009:31).*

Desta forma, encontramos uma aproximação à situação real, onde a transição do período de escolaridade para o laboral, ou de um emprego para outro, acarreta normalmente situações de desemprego ou de inactividade.

O desemprego e a inactividade aparecem referidos por diversos autores no que respeita aos seus efeitos prejudiciais à aprendizagem, sempre que não enquadrados por políticas activas do mercado de trabalho. Estas devem, com efeito, promover a facilitação da integração do trabalhador, evitando longos períodos de perda de competências adquiridas.

Também neste sentido, Kovács refere que *“o desenvolvimento de novas competências interessa igualmente às pessoas, não apenas para a sua melhor adaptação aos novos requisitos de qualificações, como ainda para facilitar a sua mobilidade para outro emprego”*. (Kovács 2002:82).

A teoria do ciclo de vida prevê a hipótese de interrupção da actividade laboral, com eventual possibilidade de um regresso à escola ou à formação profissional, reconhecendo a necessidade de qualificação e reconversão ao longo da vida.

Perante um avanço tecnológico imparável, que cada vez encurta mais os ciclos de vida dos produtos e altera permanentemente os meios de produção, torna-se essencial a reconversão dos trabalhadores sob pena de correrem o risco de exclusão do mercado de trabalho. Com efeito, no decorrer do processo produtivo defrontamo-nos variadas vezes com situações de extinção de algumas actividades que entretanto ficaram obsoletas e assistimos à criação de novas formas de produção que obrigam à mobilidade dos trabalhadores de uma para outra função.

Estas situações podem corresponder ao aproveitamento de novas oportunidades que emergem no mercado, assumindo por vezes a forma de “*free riding*”, processos que como descreve Chagas Lopes “*traduzem comportamentos estrategicamente delineados pelos quais, face à existência ou oferta de empregos alternativos com melhor remuneração e estatuto, os trabalhadores investem em formação co-proporcionada pelo emprego actual, com vista a uma vez adquiridas as competências, as irem oferecer a outra entidade patronal onde as mesmas sejam igualmente solicitadas*” Chagas Lopes 2007). Estas novas entidades profissionais absorvem, então, parte do retorno do investimento em capital humano para o qual não contribuíram.

Sendo manifesto que a teoria do ciclo de vida descreve melhor a realidade actual quando comparada com o modelo anterior, contém também algumas limitações, sendo a mais importante a ausência de considerações das alterações de conjuntura económica. No entanto, dado não entrarmos no nosso trabalho com os efeitos de crise que, entretanto, passamos a viver, aquela limitação não invalida o recurso a esta teoria.

Face à temática do nosso trabalho, onde procuraremos investigar até que ponto a educação e a formação têm influência ou beneficiam a integração dos trabalhadores no âmbito das políticas de flexigurança - designadamente preparando os indivíduos para superarem situações de emprego precário e desemprego, aumentando a sua (re)empregabilidade e conferindo-lhes competências que lhes possibilitem um ajustamento ao funcionamento do mercado de trabalho - a teoria do ciclo de vida adapta-se melhor do que a teoria do capital humano.

### **3.3 A qualificação do trabalhador e o seu efeito no mercado de trabalho.**

A globalização dos mercados e a evolução tecnológica têm conduzido as economias a graus de competitividade muito elevados. Por sua vez, os governos vêem-se obrigados a estabelecer políticas centradas na produtividade e no emprego para manterem elevados níveis de competitividade.

Torna-se assim essencial promover actividades de elevado valor acrescentado onde seja privilegiado o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo, de forma a criar empregos de qualidade.

Neste sentido, o capital humano constitui factor fundamental na implementação destas políticas e na criação de riqueza que proporcione a obtenção de elevados padrões de eficiência na produção de resultados e melhore a sua eficácia.

Perante um cenário de necessidade de ajustamento estrutural em busca de competitividade e, mais especificamente, no domínio do capital humano, é essencial dotar os indivíduos de níveis de educação adequados às necessidades e qualificar os jovens e adultos para o desempenho de tarefas mais qualificadas e diferentes.

A formação base constitui um importante ponto na aquisição de diferentes competências: *“uma formação inicial sólida é uma condição essencial para o desenvolvimento de novas competências e para facilitar a mobilidade e adaptabilidade ao longo da vida activa”*. (Kovács 2002:82)

A constante inovação torna os ciclos de vida da tecnologia cada vez mais curtos, obrigando a frequentes alterações e adaptações a novas situações, promovendo a necessidade de conhecimentos de base suficientemente amplos, robustos e

flexíveis que facilitem novas aprendizagens, qualificações e competências<sup>5</sup>. Esta formação para a mobilidade de competências coloca então, novos desafios à educação e à formação.

***Até que ponto o nível de educação influencia o percurso do trabalhador no mercado de trabalho?***

Diversos estudos referem que os indivíduos com níveis de educação mais elevados conseguem entrar mais facilmente no mercado de trabalho e têm maior facilidade na obtenção de qualificações de trabalho, na linha dos desenvolvimentos de Mincer já referidos.

Podemos, assim, deduzir que os trabalhadores com maiores níveis de escolaridade são normalmente os que frequentam mais acções de formação e que, por sua vez, vão obtendo mais competências.

No entanto, importa referir que elevados níveis de educação não constituem condição suficiente de entrada rápida no mercado de trabalho: a educação tem que ser adequada às necessidades do mercado, sob pena de assistirmos a um desajustamento entre a função e a qualificação.

Tal como Castel refere “ *baixas qualificações fornecem os maiores contingentes de desempregados*”, no entanto, as “*baixas qualificações correm o risco de estar sempre com atraso*” (Castel 1998: 520). Como é referido, as qualificações podem não ser sinónimo de emprego, dado que os modelos existentes ainda não fornecem informação precisa suficiente acerca das trajectórias individuais de aprendizagem a seguir face às alterações tecnológicas e organizacionais futuras.

Situações de desarticulação entre as qualificações adquiridas e as necessidades do mercado de trabalho provocam muitas vezes

---

<sup>5</sup> Chagas Lopes (*prelo*) designa estes conhecimentos como sendo de “banda larga”.

excesso de qualificação para o cargo ocupado, empurrando para o desemprego os indivíduos menos qualificados que poderiam ocupar estes postos de trabalho, ou mesmo dilatando os períodos de permanência no desemprego, como procuraremos ver empiricamente mais à frente.

Simultaneamente, os jovens que conseguem entrar no mercado de trabalho em funções não adequadas às suas habilitações têm tendência a sentir-se desmotivados e a sua formação base torna-se obsoleta. Ao mesmo tempo, criam-se situações de grande mobilidade dos trabalhadores em busca de emprego adequado à escolaridade obtida e procurando a obtenção de qualificações relacionadas.

As próprias empresas *“para se precaverem contra as futuras mudanças tecnológicas contratam muitas vezes jovens super qualificados, inclusive em sectores de status pouco valorizados”* (Castel 1998: 520). Assim, verifica-se uma elevação das habilitações para o desempenho de actividades que nem sempre correspondem à necessidade específica da função.

A contratação de jovens com habilitações muito superiores ao exigido para a função, pode não contribuir em termos práticos para uma redução do desemprego mas antes para a elevação do nível de qualificações dos desempregados<sup>6</sup>.

Perante este mercado concorrencial é visível que o emprego não abrange todos os indivíduos de igual forma, as oportunidades dos menos qualificados perante um cenário de desemprego são cada vez menores e mais precarizantes.

Se os jovens se deparam com problemas de entrada no mercado de trabalho, os mais idosos vêem esse problema muito mais agravado, aumentando exponencialmente quando na

---

<sup>6</sup> Chagas Lopes (2007) faz referência a esta situação que associa ao chamado “efeito êmbolo”.

presença de indivíduos com falta de qualificações e competências face às funções disponíveis no mercado de trabalho.

Estes desfasamentos podem ser atenuados quando existam políticas activas do mercado de trabalho que promovam a requalificação de trabalhadores, quer estejam em situação de emprego ou desemprego.

Kovács refere a existência *“de dois factos que servem de obstáculo à reconversão qualificante: por um lado, uma parte substancial das empresas sob a pressão de concorrência não cria situações de trabalho favoráveis à aprendizagem e, por outro lado, as pessoas mais ameaçadas pela ameaça da deterioração da sua situação socioprofissional por via da desqualificação ou subemprego/desemprego não são motivadas a participar em acções de formação”* Kovács (2002:89). Parece assim verificar-se algum desinteresse por parte de certos empregadores e empregados em desenvolver acções de formação.

Diversos estudos referem que, entre outros, a idade constitui um factor de diminuição da frequência de formação por parte dos trabalhadores. Podemos encontrar alguma explicação deste facto na expectativa da redução do tempo de retorno dos resultados da formação. Contudo, e como referimos anteriormente, os trabalhadores mais velhos permanecem em geral mais tempo em situação de desemprego. Segundo Mincer (1989) verifica-se que, em média, metade dos trabalhadores que transitam de emprego para emprego passam por experiências de desemprego, sendo que a formação no local de trabalho pode proporcionar a requalificação e reduzir a necessidade de mudança de emprego, com o consequente desemprego.

Perante um mercado de trabalho com desenvolvimento científico e tecnológico cada vez mais exigente é essencial a aposta na educação e formação de forma a promover a mobilidade

que proporcione a criação de emprego, a coesão social e a igualdade de género.

### **3.4 A Flexibilidade do mercado de trabalho**

Se recuarmos aos anos 60, verificamos que nos países mais desenvolvidos se implementaram políticas no sentido de conferir direitos aos trabalhadores e apoios sociais, muito em parte como consequência do forte crescimento económico que se fazia então sentir.

Nos anos 70, perante uma conjuntura de desaceleração do crescimento económico, com consequências na contracção do mercado de emprego, surgiu uma tendência que visava pressionar os governos à implementação de reformas no sentido de reduzir a rigidez da contratação laboral em benefício da criação de emprego.

O declínio da velha indústria foi em grande parte atribuído à rigidez dos mercados laborais e ao modelo de segurança de emprego até aqui oferecido aos trabalhadores, facto que, durante a década de 90, se tornou perceptível como um entrave à criação de emprego, crescimento económico e inovação.

Como refere Kovács, o emprego “*designa o lugar que é ocupado pelos indivíduos na sociedade com o objectivo de realizar um trabalho, em troca de uma remuneração*” (Kovács 2005:12). Daqui podemos deduzir que alguém coloca a sua disponibilidade e competências a longo prazo ao serviço de outrem em troca da remuneração.

Cada indivíduo ocupa o seu lugar na sociedade propondo-se a realizar determinado tipo de tarefas para as quais se encontra preparado, esperando ser remunerado pela sua execução. No entanto, se há décadas atrás o trabalhador iniciava a sua



actividade por um longo prazo e, praticamente, durante a sua vida laboral as tarefas permaneciam quase que inalteráveis, hoje a evolução tecnológica não o permite, levando à destruição de alguns empregos e à criação de outros, o que o obriga à obtenção de novas competências.

Fazendo referência a Dauty e Morin, Castel refere que “*a durabilidade do vínculo de emprego implica, com efeito, que não se saiba antecipadamente que tarefas concretas precedentemente definidas o assalariado será levado a realizar*” Castel (1998:517).

Nesta abordagem à relação laboral está implícita uma referência à questão da durabilidade do vínculo contratual, sendo expressa a possibilidade do trabalhador ter de vir a desenvolver várias tarefas ao longo do seu percurso laboral.

A tendência do aumento do desemprego e do emprego instável constitui uma preocupação social que é diariamente vivida na nossa sociedade. No sentido de inverter esta situação procura-se maior flexibilidade no mercado de trabalho visando reduzir os períodos de desemprego. No entanto, a flexibilidade não deve conduzir ao aumento da precariedade do trabalho, antes deverá afirmar-se como uma garantia de empregabilidade e (re)empregabilidade.

Ao longo dos anos assistimos ao surgimento de diversas definições e práticas de flexibilidade; no entanto, não houve ainda uma decisão consensual que aponte no sentido de uma definição única.

Como se encontra referido no Livro Verde Sobre as Relações Laborais “*o conceito mais frequentemente usado, o de flexibilidade, está longe de ser unívoco*” referindo ainda que “*o debate em curso relaciona-se com muitas dimensões do conceito, por exemplo: flexibilidade interna ou externa, numérica ou*

*funcional dos mercados ou das relações laborais*". (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social 2006:185).

É assim patente a existência de várias dimensões do conceito de flexibilidade, sendo referidas pela Comissão Europeia a flexibilidade externa numérica, flexibilidade interna numérica, flexibilidade interna de funções e flexibilidade salarial, como demos conta no nosso Quadro Conceptual de Referência.

Vários autores têm feito referência às diferentes dimensões de flexibilidade atribuindo-lhes por vezes designações ligeiramente diferentes para significados semelhantes.

Como refere Cerdeira, a matriz proposta por Wilthagen e Tros (2004) inclui *"quatro formas de flexibilidade: a flexibilidade numérica, a flexibilidade funcional, a flexibilidade do tempo de trabalho e a flexibilidade salarial"* (Cerdeira 2007: 38).

É visível a imensidão do significado de flexibilidade; no entanto, como refere Casaca, para alguns autores *"uma primeira desmontagem do conceito passa pela distinção entre flexibilidade produtiva e flexibilidade de trabalho"*. (Casaca 2005: 7).

Encontramo-nos assim perante dois conceitos, um primeiro que se prende com a capacidade da organização proceder a alterações estruturais e tecnológicas e um segundo que remete para as alterações das condições de trabalho, de emprego e as diferentes formas que estas podem assumir.

Não obstante a importância da flexibilidade produtiva na adaptação da empresa às novas tecnologias, o nosso trabalho centra-se essencialmente na flexibilidade do trabalho e nas diferentes dimensões que esta pode assumir.

Tal como já foi referido, a Comissão Europeia define flexibilidade externa numérica como sendo a *"adaptação do volume de emprego mediante uma troca com o mercado de trabalho externo, envolvendo despedimentos, trabalho temporário e*

*contratos a termo certo*” (Comissão Europeia 2007b):109). Esta definição de flexibilidade pressupõe, portanto, a possibilidade de se verificarem mesmo situações de desemprego perante necessidades de adaptação à quantidade de emprego.

Estamos perante uma situação de mobilidade dos trabalhadores com alteração do seu vínculo contratual. Por circunstâncias diversas, as organizações podem ter necessidade de recorrer a trabalhadores externos, através de empresas de trabalho temporário, de contratos a termo certo ou trabalho sazonal.

Em outras situações, e não fazendo uso do mercado laboral externo, as empresas podem ter necessidade de proceder a ajustamentos segundo o que se designa por flexibilidade interna numérica que passa pela *“adaptação temporária do volume de trabalho dentro da empresa, envolvendo medidas como horários de trabalho atípicos e esquemas de contagem de tempos”* (Comissão Europeia 2007 b) :109).

A definição de flexibilidade quantitativa proposta por Casaca (2005), fazendo referência a Brunhes (1989), *“consiste em fazer flutuar, no interior da empresa, a duração do trabalho mas sem alterar o número de trabalhadores – e.g. flexibilidade de horários, isenção de horários, trabalho a tempo parcial por turnos, realização de horas suplementares”* (Casaca 2005: 11).

Outros autores têm designado por flexibilidade quantitativa as variações de emprego necessárias no sentido de se fazer face a incertezas provenientes da conjuntura ou mesmo das actividades sazonais, marcadas por grandes flutuações que podem colidir com a estabilidade de horários de trabalho, a segurança de emprego e a manutenção dos salários.

A questão de fundo é a de que a diferença essencial na utilização de mão-de-obra externa em relação aos trabalhadores apenas sujeitos a alterações de trabalho internas, reside no tipo de

vínculo à empresa. A flexibilidade quantitativa externa tem a ver com o maior ou menor número de trabalhadores necessários na empresa tendo em atenção as necessidades de produção da mesma. No entanto, face à actualidade, parece-nos haver a necessidade de completar este conceito com o de flexibilidade de externalização, que compreende a capacidade da empresa transferir a responsabilidade da contratação de trabalhadores para terceiros. Assim, a flexibilidade quantitativa externa caracteriza-se por uma utilização de mão-de-obra com vínculo não permanente à empresa, diferindo em parte da flexibilidade quantitativa interna que actua sobre os trabalhadores com vínculo permanente à empresa.

Estamos então em presença de dois tipos de flexibilidade que actuam sobre a quantidade de mão-de-obra necessária.

Julgamos haver conveniência em distinguir, para além destas duas formas de flexibilidade quantitativa, outras abordagens que *“têm centrado a sua análise na dicotomia entre flexibilidade numérica e flexibilidade funcional”* (Casaca 2005:8). E que consideram a flexibilidade numérica como *“a capacidade de uma empresa fazer variar o número de mão-de-obra em função da procura dos consumidores, estando portanto associada a uma tendência para a “periferização” do mercado de trabalho, resultante do recurso a trabalho temporário, independente (free lancers), a tempo parcial e a estratégias de subcontratação das actividades secundárias”*. Referindo Kovács (1994;2002) aquela mesma autora define flexibilidade funcional como a *“capacidade de uma dada empresa, incluindo a dos trabalhadores que a integram, de responder às exigências dos consumidores por via do alargamento e enriquecimento das competências, funções e tarefas internas”* (Casaca 2005: 8).

Fica bem patente a diferença entre aqueles dois tipos de definições, uma apontando para mudanças quantitativas do volume do emprego, a outra tendo a ver essencialmente como uma

alteração, qualitativa, ao nível dos tipos de funções desempenhadas.

No âmbito empresarial e dos parceiros sociais a discussão sobre o tema da flexibilidade tem ganho força como forma de organização conducente a ganhos de competitividade. No entanto sob aquele mote podem subentender-se duas orientações estratégicas fundamentais: uma, que permite uma valorização do trabalho e melhoria da qualidade de vida e outra que, alternativamente reforça a precarização e a desvalorização do trabalho.

Como refere Kovács, mencionando outros autores (Pyke e Segentberger, 1992; Castillo, 2003b), *“no estudo da flexibilidade do emprego é importante que seja feita a distinção entre flexibilidade quantitativa e qualitativa”*, pelo facto da flexibilidade quantitativa, *“numa lógica de ‘via baixa,’ visar a melhoria da competitividade das empresas através dos baixos custos salariais e do mercado de trabalho desregulado”*, o que vem contrariar os princípios da flexibilidade (Kovács 2005:17).

A perspectiva da flexibilidade qualitativa reporta-se, por sua vez, à organização e aos trabalhadores e caracteriza-se por um ajustamento mais rápido e fácil dos indivíduos, grupos e organização da empresa aos novos desafios e oportunidades. Esta segunda perspectiva de flexibilidade, que Kovács designa por *“via alta,”* procura uma melhoria da competitividade através do aumento das qualificações dos trabalhadores, encontrando-se mais centradas em actividades que carecem de maior desenvolvimento de tecnologias mais avançadas.

Na realidade, a existência de um tipo ideal de flexibilidade está longe de existir, verificando-se que as empresas se adaptam ao mercado utilizando combinações dos mecanismos patentes nas diferentes tipologias, numa perspectiva de tornar a empresa mais flexível, mesmo que para tal seja necessário proceder ao

despedimento, às diversas formas de contratação, a alterações de tempos de trabalho e horários, entre outros aspectos.

De uma forma simplificada diremos que o Livro Verde sobre as Relações Laborais faz referência às duas dimensões de flexibilidade que são proeminentes para este trabalho, com especial relevo para a flexibilidade externa numérica, que consiste na flexibilidade de despedir e contratar; mas também a de flexibilidade interna numérica, que consiste na flexibilidade de horário de trabalho, no trabalho suplementar e do tempo parcial de trabalho (MTSS 2006: 193). Esta última forma vem referida também no Livro Branco das Relações Laborais que esclarece que “ *na temática genérica da flexibilidade interna foram consideradas as matérias referentes ao tempo de trabalho, à mobilidade funcional e à mobilidade geográfica*”. (MTSS 2007: 104).

Na nossa perspectiva, e em resumo, a flexibilidade que, como tivemos oportunidade de ver, pode assumir diversas dimensões, deve permitir maior adaptabilidade da empresa aos desafios actuais e à criação de mais e melhores empregos, visando um melhor ajustamento às necessidades do mercado e tornando as empresas mais competitivas. No entanto, ao permitir uma maior mobilidade dos trabalhadores, a flexibilidade do mercado de trabalho não deve contribuir para fragilizar o trabalhador mas sim garantir que, na eventualidade da extinção do seu posto de trabalho, ele consiga a sua requalificação num curto espaço de tempo, permitindo-lhe uma rápida reentrada no mercado de trabalho com o mesmo ou outro empregador. Havendo a possibilidade de quebra nas remunerações, deve ser garantido o rendimento até à reentrada no mercado de trabalho, situação que proporcione simultaneamente segurança ao trabalhador e condições mínimas de formação de requalificação.

Neste sentido, um mercado de trabalho flexível deve ser acompanhado por um sistema de segurança que, articulado com

políticas adequadas de mercado de trabalho, possa garantir o que entendemos por flexigurança, uma aposta para a ultrapassagem do problema do desemprego sem conduzir ao reforço da precarização.

### **3.5 Segurança no emprego vs. Segurança no mercado de trabalho**

As diferentes situações de transição em ciclo de vida devem ser acompanhadas de sistemas de apoio que confirmem alguma protecção e segurança ao trabalhador perante as alterações que podem surgir no mercado de trabalho.

Perante um mercado global onde as mutações são cada vez mais rápidas, e não sendo possível prever com rigor o futuro, enfrentamos cada vez mais situações de incerteza que carecem de mecanismos que possibilitem não só uma pronta resposta na adaptação às novas realidades, mas também a redução de riscos e a devolução de segurança aos trabalhadores.

Assim, a segurança é mais do que a simples manutenção do posto de trabalho, consistindo em equipar as pessoas com competências que as tornem capazes de progredir na sua vida laboral e as ajudem a encontrar um novo emprego (CE2007 a)).

A par de um sistema que permita o apoio em situações de desemprego, a segurança deve facilitar a transição do desemprego para o emprego, nomeadamente através de oportunidades de formação para todos os trabalhadores, em especial para os que detêm menos competências e os de mais idade.

Pretende-se, assim, que a segurança se traduza num conjunto de acções que visem fornecer protecção aos trabalhadores mais fragilizados levando-os a uma requalificação que possibilite a sua integração no mercado de trabalho e que apoie também os

trabalhadores inseridos no mercado laboral na sua progressão na carreira.

Ao proporcionarem condições de segurança aos trabalhadores para que estes possam melhorar as suas competências, os mecanismos de segurança estão sem dúvida, a contribuir para um investimento no futuro e para o aumento da produtividade; tal como sugerido em diferentes *fora* no seio da União Europeia, existe uma relação entre os níveis de segurança e as *performances* da economia a longo prazo.

Um nível básico de segurança no mercado de trabalho permite aos indivíduos comportar alguns riscos, investindo em educação, procurando novo emprego ou mesmo apostando em novas formas de actividade; no fundo, criando situações que podem originar crescimento económico. A segurança no mercado de trabalho deve ainda possibilitar o financiamento dos períodos de educação ou formação que se tornem indispensáveis para acompanhar e requalificar os trabalhadores face às mudanças tecnológicas. Um nível de segurança básico torna-se imprescindível perante um mercado global em permanente mutação e é tão mais importante quanto a conjuntura económica seja mais desfavorável à criação de emprego.

Porém, pode verificar-se que um sistema que proporcione uma segurança excessiva possa muitas vezes conduzir a situações de acomodação e conformismo não incentivando os indivíduos à procura de integração no mercado de trabalho, ou mesmo fomentando a procura de um mercado de trabalho paralelo e ilegal, onde os trabalhadores procuram beneficiar em simultâneo das remunerações de trabalho e das prestações de segurança. Por outro lado, um sistema de ausência total de segurança pode coagir as pessoas à impossibilidade de criação de condições de mudança e mesmo ao abandono do mercado de trabalho. Assim, os extremos em matéria de segurança não são benéficos para o



crescimento económico, sendo que a grande dificuldade consiste em saber qual o nível intermédio a adoptar e como garantir a sua sustentabilidade.

Em resumo, sendo essencial para os mercados competitivos a implementação de um sistema flexível, este deve articular-se com algum nível de segurança, como refere Peter Auer: “*importa realçar que o conceito de flexibilidade não se opõe ao de segurança mas antes se devem complementar*” (Auer 2007: 2).

Uma vez verificada a necessidade da segurança, levanta-se a questão de saber quais as diversas acepções do conceito.

Wilthagen e Tros (2003:3) referem que a segurança é entendível sob quatro acepções fundamentais:

- *Segurança do trabalho*, que consiste na expectativa da manutenção de trabalho numa tarefa específica.
- *Segurança no emprego/segurança na empregabilidade*, que subentende a expectativa de permanecer empregado, mesmo que não seja com o mesmo empregador.
- *Segurança no rendimento*, que consiste no grau de protecção do rendimento na eventualidade de cessar o rendimento proveniente do trabalho.
- *Segurança combinada*, que consiste em ser capaz de combinar o trabalho remunerado com outras responsabilidades sociais, especialmente as de requalificação.

Estes elementos são normalmente os usados para se efectuar a comparação entre os mercados de trabalho dos diferentes países no que respeita às condições de segurança subjacentes à flexigurança.

Fazendo referência a Doeringer et Piore (1971), Peter Auer escreve que o trabalho seguro e a segurança do emprego se relacionam: “*O trabalho seguro é algo semelhante a uma tarefa*

*segura ou algo que é muito específico e requer aptidões muito específicas, como por exemplo a tarefa de soldador ou semelhante". (Auer 2007:4).*

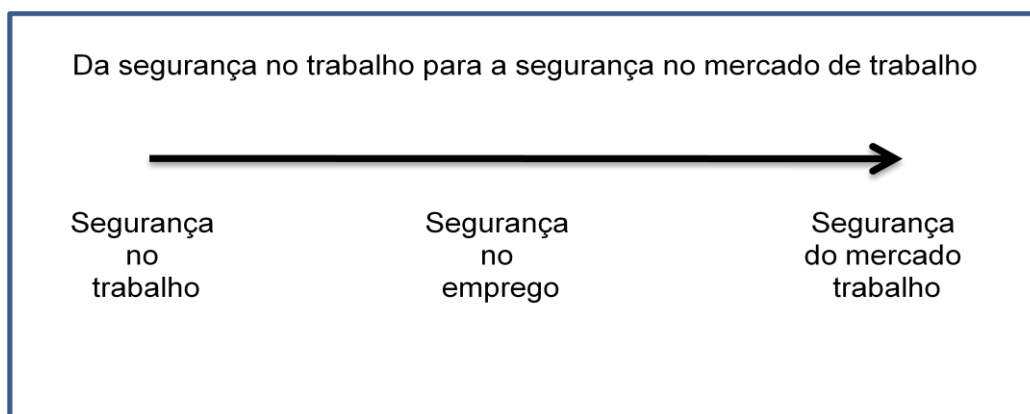
Encontramo-nos então perante um conjunto de tarefas muito específicas e rígidas, logo de mais difícil reempregabilidade, pelo que em situação de desemprego ainda mais se justifica o acompanhamento por sistemas de compensação até à nova inserção no mercado de trabalho.

No entanto, discute Auer, o conceito de trabalho seguro parece estar obsoleto face à sua rigidez quando confrontado com as necessidades actuais e com as rápidas alterações de tarefas nas organizações, as quais cada vez mais exigem uma polivalência de funções e um conjunto vasto de aptidões perante os novos mercados e necessidades de produção. Assim, o conceito de trabalho seguro foi abandonado ou, pelo menos, muito pouco usado, dando origem ao conceito de emprego seguro. O emprego seguro consiste, então, em garantir o emprego na organização podendo no entanto não ser garantida a tarefa anteriormente executada.

Mas esta transição do trabalho seguro para uma forma de segurança de emprego, suposta manter o vínculo empresarial num longo período de tempo, encontra-se também em graves dificuldades.

A novidade passa por ultrapassar esta forma tradicional de segurança de emprego indo mais longe. É necessário então um sistema de segurança combinado, articulando protecção social com formas adequadas de políticas de emprego que permitam uma protecção no emprego e uma segurança na transição entre empregos:

**Figura 4: Segurança na trajectória profissional. Adaptado de Peter Auer (2007)**



A Figura 4, que adopta a esquematização de Peter Auer (2007:5), dá-nos uma visão do que pode corresponder à segurança com que se pretende enquadrar a trajectória profissional nas transições dentro do mercado de trabalho, assumindo protecção durante os períodos de transição.

A segurança deve assim ser garantida ao longo do ciclo de vida laboral dos trabalhadores, facilitando a progressão destes nas diferentes etapas, reduzindo e assegurando as situações de risco.

A segurança no trabalho não se opõe à segurança no mercado de trabalho, resulta antes de uma evolução que passa pela substituição da garantia de manutenção de trabalho com um único empregador para a garantia de trabalho no mercado, com o mesmo ou outro empregador. Assim, o fundamental passa a ser a garantia de um emprego, independentemente de haver ou não alteração do empregador.

### **3.6 O papel das políticas activas e passivas do mercado de trabalho**

Grande parte dos países utiliza políticas destinadas a minorar os custos sociais e individuais provenientes de situações de

desemprego, de instabilidade de emprego ou de necessidade de mobilidade entre empregos alternativos.

Os economistas classificam estas políticas do mercado de trabalho em dois grupos: (i) políticas activas e (ii) políticas passivas. O objectivo das primeiras consiste em dotar os desempregados com as qualificações necessárias para minimizar a duração do desemprego e em reforçar as condições de estabilidade dos empregados; enquanto que as segundas visam garantir uma fonte de rendimento durante o período de desemprego, sendo particularmente úteis para aqueles que têm mais dificuldade em auto-financiar a fase de procura de novo emprego.

No entanto, uma literatura crescente, sobretudo no âmbito da OCDE, vem a acentuar a necessidade de se considerarem cada vez mais políticas mistas, resultantes da combinação daquelas duas formas. Tal é o que sucede, por exemplo, com o programa designado entre nós por rendimento social de inserção: assentando numa prestação familiar pecuniária (política passiva), obriga no entanto os beneficiários à frequência escolar ou de formação e à procura activa de emprego (políticas activas).

A generalidade dos países privilegia as políticas passivas, mas nalguns casos, especialmente entre os países nórdicos, os recursos afectos às políticas activas têm vindo a assumir bastante importância. Por outro lado, em sede de debate internacional, como na Estratégia Europeia de Emprego, fala-se cada vez mais na necessidade de reforçar a “activação”.

As *políticas passivas do mercado de trabalho* assentam essencialmente num sistema de subsídio de desemprego e de compensação por reformas antecipadas. O sistema funciona como um seguro que é normalmente financiado pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas para a Segurança Social. O pressuposto é o de que, em períodos adversos no mercado de

trabalho, aqueles que perdem o emprego tenham garantido o pagamento de um rendimento de substituição. Como veremos na Segunda Parte, a realidade mostra-nos situações muito distintas entre os vários países deste ponto de vista.

No que respeita aos desempregados, as *políticas activas do mercado de trabalho* visam promover uma mais rápida e eficiente transição do desemprego para o emprego, através da adequação das características da população activa às necessidades da procura por parte das empresas e do aumento da eficiência com que os trabalhadores procuram novos empregos. Estas políticas devem centrar-se essencialmente na redução do desemprego de longo prazo.

As políticas activas incluem principalmente formação, subsídios à criação de emprego e actuação dos serviços públicos de emprego no apoio à procura de emprego, mas incluem também todas as outras formas de intervenção que directamente promovem o emprego. Em parte constituem um complemento às políticas passivas, repartindo os efeitos indesejáveis do prolongamento do desemprego que estas geram.

As políticas activas devem produzir resultados que respondam às necessidades do mercado de trabalho, através de formação personalizada para aqueles que possuam aptidões específicas e necessitam de as desenvolver, e para os que, não as possuindo, necessitem de constitui-las para enfrentarem a mobilidade do mercado, permitindo a transição entre as diferentes situações perante o emprego.

As políticas de mercado de trabalho devem, portanto, proporcionar segurança num mercado de trabalho flexível.

Durante os períodos de desemprego ou necessidade de requalificação devem intervir prioritariamente as políticas passivas, garantindo os meios necessários perante situações de quebra de rendimento; mas também políticas activas, através de medidas que

preparem os trabalhadores para novas situações de trabalho e emprego.

A aprendizagem ao longo da vida constitui um exemplo duma política activa de mercado de trabalho manifestamente de grande utilidade na medida em que dela depende a reempregabilidade em muitas das situações de quebra de emprego. Constitui-se, assim, como um dos pilares fundamentais de flexigurança.

### **3.7 A flexigurança como resposta à globalização e à crise do emprego.**

Não é demais referir como nas últimas décadas os cidadãos europeus têm assistido a grandes alterações nas suas vidas e trabalho, sendo expostos a constantes pressões competitivas que obrigam a mudanças estruturais que procurem tornar o mercado europeu mais competitivo.

Vários factores têm motivado e acelerado as mudanças, sendo de sublinhar: a integração económica internacional; o desenvolvimento rápido da tecnologia, nomeadamente no campo da informação e comunicações; as alterações demográficas, com o aumento da idade e o fraco aumento das taxas de crescimento do emprego, agravado pelo aumento dos desempregados de longa duração. Esta situação pode pôr em risco a sustentabilidade futura do sistema de protecção social e engendra o desenvolvimento de segmentos de mercado com diferentes graus de protecção dos trabalhadores.

Na procura de soluções que permitam a integração dos indivíduos em mercados de trabalho altamente produtivos e competitivos, a Europa procura adoptar uma estratégia política baseada na flexigurança.

Como refere Cerdeira fazendo menção ao documento da Comissão que define flexigurança esta “ *é uma estratégia integrada que permite melhorar o mercado de trabalho ao mesmo tempo através da flexibilidade e segurança*”, acentuando que a flexibilidade “ *não implica que os contratos sem termo fiquem obsoletos*”, “ *não é limitadora da liberdade das organizações recrutarem ou despedirem*” mas antes “ *move-se acerca do sucesso da transição durante o ciclo de vida: da escola para o trabalho, de um emprego para outro, entre desemprego ou inactividade e trabalho, e do emprego para a reforma*”. Por outro lado temos ainda a segurança que “*mais que manter o trabalho é: dotar as pessoas com competências que lhes dêem aptidão para progredir na sua carreira profissional, lhes facilite encontrar outro emprego e usufruir de benefícios em caso de desemprego que facilitem a transição*” (Cerdeira,2007;40).

Assim, a flexigurança aparece nos nossos dias como um modelo de regulação cuja temática está presente na mente dos decisores das políticas de emprego, formação e segurança social, com responsabilidade no âmbito das decisões comunitárias.

A flexigurança constitui, assim, uma tentativa de abordagem global das políticas do mercado de trabalho. Visa combinar uma flexibilidade mínima das disposições contratuais para que as organizações e trabalhadores possam enfrentar a mudança, com uma segurança que permita aos trabalhadores quer a manutenção nos seus postos de trabalho, mesmo que em tarefas diferentes, quer a progressão na carreira, ou ainda o reemprego em organizações diferentes, garantindo que todo este percurso é acompanhado do benefício de rendimentos adequados.

Vladimir Spidla declarou a este respeito:

*“ A flexigurança constitui a melhor forma de garantir aos europeus um elevado grau de segurança profissional, de modo a que possam ter um trabalho de qualidade em qualquer etapa da sua vida activa e esperar uma progressão de carreira satisfatória, numa envolvente económica em rápida evolução”. Acrescentou ainda “ a flexigurança proporciona um equilíbrio entre direitos e responsabilidades para os trabalhadores e empresas, bem como para os poderes públicos e visa explorar a interacção positiva entre flexibilidade e segurança.” (CE 2007:1 c))*

Pretende-se, então, que a flexibilidade e a segurança não sejam contraditórias mas sim se articulem mutuamente fazendo face aos novos desafios, como forma de as economias desenvolvidas se adaptarem aos efeitos da globalização.

Como referimos, a flexigurança é definida como uma tentativa de estratégia política que, de forma sincronizada e deliberada, procura melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho, as relações laborais e a organização do trabalho por um lado, e uma melhor segurança, no emprego e social, nomeadamente para os grupos mais fracos dentro e fora do mercado de trabalho. (Wilthagen & Rogowski 2002:250)

Esta definição vem reforçar a necessidade de implementação de políticas que diminuam o desemprego, essencialmente dos mais desprotegidos, sendo que aquelas só terão êxito com o envolvimento de todas as partes interessadas, de forma voluntária e gradual, através de um processo de batalhas e compromissos que acarrete grande interdependência entre as partes. No entanto, não nos podemos alhear das diferentes conjunturas social, histórica e económica que se encontram enraizadas em cada um dos países, e que não se apagam de repente com o simples aparecimento de um conjunto de políticas.



Em relação ao conceito de flexigurança, Wilthagen e Tros (2004) vêm referir o nível de flexibilidade numérica interna e externa, flexibilidade funcional e salarial, que permitam ao mercado de trabalho, em tempo oportuno, proceder a mudanças e ajustamentos adequados que possibilitem uma competitividade e produtividade duradouras. Não consideram propriamente a flexigurança como uma estratégia política, antes como um processo que se desenvolve ao longo do tempo, com todo um historial que vai ficando para trás essencialmente quando analisada no contexto de países onde a flexigurança se encontra mais desenvolvida. Em sua opinião a flexigurança não se resume a um conjunto de políticas mas exige também uma mentalidade construída ao longo dos anos (wilthagen & Tros 2004).

Assim, a flexigurança pode assumir diferentes formas de país para país, podendo nalguns casos focar-se em soluções internas às organizações, na transição entre funções, na mobilidade de empregador para empregador, ou mesmo em situações de grande flexibilidade das regras de despedimento. Estas últimas deverão processar-se em combinação com sistemas de segurança que permitam facilitar a passagem de uma situação de desemprego a uma situação de emprego.

Há princípios-chave que devem estar presentes, como refere Wilthagen (2008). De entre eles, a criação de mais e melhores empregos, a modernização dos mercados de trabalho e a promoção de bons empregos através das novas formas de flexibilidade e segurança que aumentem a adaptabilidade, o emprego e a coesão social. Neste sentido, deve ser conseguida a combinação das estratégias de aprendizagem ao longo da vida com outras políticas do mercado de trabalho de modo a conseguir-se uma adequada sustentabilidade do sistema de segurança social.

No entanto, cada país deve desenvolver a sua própria estratégia de flexigurança, procurando promover a mobilidade

entre empregos e a manutenção dos postos de trabalho, adoptando medidas de flexibilidade interna e/ou externa face à situação que melhor se lhe adequue. Deve ainda manter-se uma preocupação constante na promoção da igualdade de género, criando condições de acesso igual aos empregos de qualidade e conciliando o emprego com a vida familiar. Não menos importante será a necessidade de obter recursos financeiros compatíveis com a sustentabilidade dos sistemas de apoio.

Podemos assim concluir que a flexigurança não deverá consistir na imitação de um modelo único; requer mais que isso, necessitando de alguma inspiração e adaptação a cada realidade.

Eventualmente, tal “inspiração” deverá conduzir a objectivos comuns que aparecem definidos pela Comissão e os Estados Membros num documento em que chegaram a consenso sobre os objectivos da flexigurança. (CE 2007a);5) Compreendem-se quatro componentes fundamentais:

- *Regime contratual flexível e de confiança* na perspectiva dos empregadores e empregados, dos que estão dentro e fora do emprego, através de modernas leis laborais e regimes colectivos de organização do trabalho.
- *Políticas activas do mercado de trabalho* que procurem ajudar efectivamente as pessoas a lidar com mudanças rápidas de emprego, a reduzir o desemprego e a facilitar a transição para o novo emprego.
- *Aprendizagem ao longo da vida* que constitui uma estratégia para promover a adaptabilidade contínua e a empregabilidade dos trabalhadores, particularmente dos mais vulneráveis.
- *Sistema moderno de segurança social*, que consiste em garantir o rendimento adequado para encorajar o emprego e facilitar a mobilidade no mercado de trabalho. Deve incluir

uma ampla cobertura de protecção social de forma a combinar trabalho com vida familiar e iniciativas de qualificação.

Estas quatro componentes deverão complementar-se no sentido de incrementar o emprego de acordo com a situação de cada um dos Estados Membros e da sua legislação laboral.

Nestes objectivos é possível identificarmos a necessidade de reduzir as assimetrias entre os diferentes tipos de vínculos de trabalho, proporcionando uma plena integração na legislação que regula o mercado de trabalho, nos acordos colectivos, na segurança social e mesmo na implementação de sistemas de aprendizagem ao longo da vida.

Para a implementação da flexigurança e para que ela funcione de facto não deve ainda ser esquecido o papel do diálogo social no desenvolvimento da legislação laboral.

É ainda patente a necessidade de introdução de novas formas de trabalho que se adaptem às necessidades das organizações e dos indivíduos, devendo as mesmas ser acompanhadas por aprendizagem e formação ao longo da vida. Esta deverá proporcionar aos que têm menos competências a possibilidade de progressão na carreira, de transição entre empregos, ou mesmo de empregador para empregador.

Uma melhor adaptação às necessidades do mercado torna os trabalhadores mais produtivos e aptos a enfrentar as mudanças, assim, uma formação frequente e adequada pode manter a sua empregabilidade e afastá-los do desemprego, dificultando também a entrada em situações de desemprego de longa duração.

Muitos autores defendem que uma legislação laboral menos restritiva poderá reduzir o trabalho informal, os contratos de trabalho temporário e até a existência de trabalho não declarado. No entanto, uma legislação laboral muito restritiva, como é referido

existir em muitos países da Europa, podendo embora dar origem a um reduzido número de despedimentos, fará decrescer o número de desempregados que conseguem encontrar emprego. (CE,2007a);6). Também aqui a dificuldade está em se conseguir um equilíbrio entre dois extremos.

O impacto que uma legislação laboral restritiva pode ter no desemprego é, contudo, limitado, fazendo-se sentir essencialmente no grupo de desempregados que, pelas suas condições, já enfrentava maiores dificuldades na obtenção de emprego, como sejam os jovens, as mulheres, os desempregados com mais idade e os desempregados de longa duração. Face a uma tendência de rigidez da legislação laboral surge, normalmente, um aumento de contratos a termo certo.

Havendo lugar a uma diminuição de despedimentos como consequência de uma legislação laboral rígida, há uma tendência para que os trabalhadores permaneçam por maior período de tempo com o mesmo empregador; este, pode assim ser incentivado a proporcionar mais formação, promovendo a produtividade e competitividade dos seus trabalhadores e da organização.

Como daqui se conclui, a maior ou menor rigidez de legislação laboral não é indiferente às condições de implementação de flexigurança. Por um lado, pela maior ou menor probabilidade de despedimento e de (re)emprego que ela condiciona. Por outro, devido aos efeitos indirectos em termos de formação e qualificação dos trabalhadores, associadas positivamente às suas experiências de trabalho e negativamente aos períodos de desemprego, especialmente se de longa duração.

Perante as mudanças constantes e o processo permanente de inovação verifica-se a necessidade de reforço da competitividade e produtividade das empresas, só possível com a participação do factor humano. Para tal, é imprescindível que este se mantenha actualizado ao longo da sua vida profissional. A aprendizagem ao

longo da vida constitui um investimento em capital humano que se vem a manifestar mais tarde na competitividade das empresas.

***Será que maior intensidade em capital humano vem facilitar a inserção laboral no mercado de trabalho de qualidade?***

Toda a literatura consultada aponta no sentido de os trabalhadores com maior potencial de capital humano terem mais facilidade em lidar com novas situações e de se adaptarem às mudanças. Através da análise empírica a que vamos proceder trataremos de comprovar ou não esta evidência.

## **4 Metodologia de Investigação Empírica**

Esta dissertação propõe-se efectuar um estudo em Sociologia Económica, com grande componente de Economia da Educação que permita proceder à comparação de três países relativamente à estratégia de flexigurança. Os países objecto de estudo e de comparação com Portugal face àquela estratégia são, como já referido, a Dinamarca e a Espanha, pelas razões apontadas na Introdução.

Para tal, vamos num primeiro ponto proceder a uma breve caracterização da Dinamarca, Portugal e Espanha relativamente aos principais aspectos em análise. Desenvolvemos seguidamente uma abordagem sistemática em três vertentes: educação/formação, emprego/desemprego e políticas do mercado de trabalho. Esta caracterização socorre-se tanto de informação estatística original como de outra já tratada.

Relativamente às principais linhas de diferenciação, entre os três países, dos regimes de flexibilidade, segurança e políticas activas e passivas de emprego, apoiamo-nos também nas disposições legais de enquadramento mais significativas. Mas deixamos desde já a ressalva de que a estas recorreremos apenas para evidenciar os principais traços de diferenciação com vista à implementação da flexigurança, de modo algum procedendo ao seu tratamento exaustivo.

Durante a investigação empírica surgem comparações entre os diferentes países reportadas a períodos distintos. Tal facto deve-se à diferença entre os períodos de implementação das políticas de flexigurança, no caso da Dinamarca, e aqueles em que, mais recentemente, o assunto foi mais discutido e teve maior ênfase, relativamente aos outros dois países em análise. Assim, tomamos

como referência o ano de 1994 para Dinamarca e o período de 2006-2008 para Espanha e Portugal. A razão da escolha deste segundo período de tempo para referência da análise da flexigurança em Portugal (e, conseqüentemente, em Espanha) é dupla:

- como vimos em Cerdeira (2007), o debate sobre flexigurança assume neste período um peso extremamente significativo na União Europeia;

- como também temos desenvolvido, as publicações oficiais portuguesas de referência sobre flexigurança – os Livros Verde e Branco, designadamente – datam de 2006 e 2007, respectivamente.

A questão operacional de suporte à investigação empírica que realizamos pode, então, expressar-se nestes termos:

***Em comparação com a Dinamarca do período de implementação da flexigurança (cerca de 1994-1996), como se encontrava Portugal (e Espanha) na fase de maior interesse institucional por aquela estratégia (2006-2008), do ponto de vista dos principais requisitos indispensáveis à sua implementação? E como se comparavam, naquele segundo período, as duas economias ibéricas face àquele mesmo objectivo de implementação da flexigurança?***

Ora, para dar resposta àquela questão, iremos escrutinar sistematicamente alguns dos indicadores fundamentais da educação e da formação, das características do emprego e do desemprego e, ainda, de algumas das políticas dos mercados de trabalho que mais são solicitadas pela flexigurança.

Como facilmente se percebe, a consideração cabal das tendências que se desenrolam naqueles domínios em escrutínio exige, em muitos casos, que acompanhem séries temporais suficientemente longas, da ordem dos dez anos.

Em razão da escassez de dados, temos por vezes de nos socorrer de informação relativa a datas próximas das acima referidas, situação para que alertaremos em cada caso.

Fazendo a ponte entre os desenvolvimentos teórico-conceituais desta Primeira Parte e a informação estatística de suporte à análise empírica, estabelecemos uma bateria de indicadores e variáveis operacionais que integram o Quadro Síntese que a seguir apresentamos. Nele se incluem também aspectos fundamentais de algumas disposições legais (como as relativas à flexibilidade contratual, por exemplo) e das políticas activas e passivas do mercado de trabalho que, pela sua articulação com a flexigurança, serão objecto de análise na Segunda Parte, se bem que apenas nos aspectos relevantes, como já ressaltávamos.

**Quadro 1: Quadro Síntese dos Indicadores da Análise Empírica**

Definição	Dimensão	Componente	Indicadores
	Teoria do Investimento em Capital Humano	Educação e experiência profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa de abandono escolar.</li> <li>• Nível de habilitações, global e por idades</li> <li>• Qualificação dos trabalhadores.</li> </ul>
	e Teoria do ciclo de vida	Formação ( <i>Lifelong learning</i> )  Formação para o emprego e para o reemprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentagem da população adulta entre os 25 e 64 anos que participou em formação.</li> <li>• Percentagem da população entre os 25-64 e os 25-34 que tem menos que o Ensino Secundário.</li> <li>• Incentivos aos empregadores para proporcionarem formação.</li> </ul>
<b>Flexigurança</b>	Políticas activas do mercado de trabalho,  Especialmente formação	Custos com formação de activos  e  Custos com formação dos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despesa percentual das medidas activas e passivas em políticas do mercado de trabalho, em relação ao PIB</li> <li>• Despesa em medidas activas e passivas em políticas de mercado de trabalho, por pessoa desempregada.</li> </ul>



		desempregados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total das despesas com educação com origem nos privados (%PIB)</li> </ul>
	Flexibilidade e Mobilidade entre empregos; entre emprego /desemprego e Novo emprego	Indicadores do mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa de emprego total e por idades.</li> <li>• Taxa de desemprego dos jovens (15-25).</li> <li>• Taxa de desemprego de longa duração.</li> <li>• Tempo de permanência no desemprego por habilitações literárias.</li> <li>• Trabalho temporário</li> </ul>
	Segurança	Segurança do posto de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protecção no emprego</li> <li>• Restrições ao despedimento</li> </ul>
		Segurança de emprego ou de empregabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de manutenção de um emprego, mesmo que com outro empregador.</li> <li>• Flexibilidade de contratos</li> <li>• Diversidade e formas de contratação</li> <li>• Possibilidade de contratar e despedir</li> </ul>
		Segurança do rendimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protecção do rendimento em caso de perda de trabalho remunerado</li> </ul>
		Segurança combinada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de combinar o trabalho remunerado com outras responsabilidades e obrigações, v.g. formação</li> </ul>
		Subsídio de desemprego e taxa de reposição	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa de reposição líquida do salário no primeiro e ao fim de cinco</li> </ul>

# PARTE II

---

## *ANÁLISE EMPÍRICA*

### **5 Breve análise dos países em estudo**

No âmbito do estudo em Sociologia Económica, com grande componente de Economia da Educação que pretendemos desenvolver, e com base no que já foi referido na primeira parte, vamos proceder à comparação de três países relativamente à estratégia da flexigurança, fazendo referência aos desafios que ela coloca para a educação, a formação e algumas das políticas do mercado de trabalho.

Face ao elevado número de países onde o debate sobre as políticas de flexigurança tem vindo a ser permanente e actual, tivemos de optar pela abordagem de apenas alguns dos mesmos.

Optamos pela análise de três países e de imediato elegemos a Dinamarca como um dos alvos do nosso trabalho, conjuntamente com Portugal e Espanha. Esta escolha assenta em razões que, em parte, já referimos; elas podem ser consideradas mais ou menos válidas, pelo que consideramos pertinente expor a nossa justificação face a esta opção.

#### ***5.1 Qual a razão da escolha da Dinamarca e da Espanha?***

Por várias razões, no período de 1970 a 1990 a Dinamarca é apontada como um país regularmente em crise e com problemas nos indicadores macroeconómicos, com especial incidência na persistência do desemprego.

Na década de 90 a Dinamarca inicia uma série de reformas com especial enfoque na substituição das políticas passivas de mercado de trabalho, com a atribuição de maior importância a políticas activas focadas no apoio à procura de trabalho e do emprego. Estas foram acompanhadas da eleição de uma apertada política de benefícios ao desemprego e sua duração.

As políticas introduzidas no mercado de trabalho devem ser vistas numa perspectiva de desenvolvimento macroeconómico, de contribuição para o desenvolvimento da actividade económica que constitui o ponto essencial para a mudança.

A *performance* apresentada pela Dinamarca teve então particular sucesso ao nível da redução do desemprego vindo a fazer despertar o interesse acerca do modelo de flexigurança que então começava a pôr em prática.

Por razões como estas, a escolha da Dinamarca torna-se pertinente para o nosso estudo.

Parece-nos, no entanto, constituir uma mais-valia para a nossa dissertação a escolha de um país que, pela proximidade geográfica e cultural, se assemelhe mais da nossa realidade, razão pela qual optamos por Espanha.

Importa-nos portanto saber até que ponto o modelo de flexigurança adoptado na Dinamarca pode ser discutido e adaptado a países como Portugal.

A implementação e a discussão das políticas de flexigurança conheceram o seu auge em períodos de tempo desfasados. Assim, e como já referimos no Ponto 4, em muitas das abordagens efectuadas ao longo do nosso trabalho vamos proceder à comparação ou referência a dados que se reportam a períodos de tempo diferentes.

***Qual a razão de, por vezes, serem utilizadas diferentes datas na análise dos indicadores ou na referência a factos?***

Como já referimos, a implementação das políticas de flexigurança ou a sua discussão não tiveram a mesma ocorrência temporal em todos os países.

Em 1993/94 a política fiscal na Dinamarca era de expansionismo com um impacto fiscal que se reflectiu no crescimento do Produto Interno Bruto. Este crescimento foi em parte devido a uma introdução gradual da reforma fiscal que reduziu a tributação dos rendimentos do trabalho e reduziu as taxas de dedutibilidade, para além de outras medidas para alargar a base tributária.

Nesta altura, a procura interna começou a aumentar, facto que foi atribuído às expectativas criadas pela política expansionista.

Assim, a partir de metade da década de 90 a economia dinamarquesa apresenta uma maior procura que vai ter a sua influência na redução do desemprego.

Conjuntamente, foram implementadas políticas de mercado de trabalho que trouxeram grandes alterações no sistema, procurando ser mais activas, no sentido de transformar o desemprego em possibilidades de emprego.

Face às diferentes medidas implementadas na década de 90 e à implementação das políticas de flexigurança em 1994, este foi um ano de grandes alterações e de activação de várias políticas, motivo pelo qual constitui uma data de referência.

Nos outros dois países em análise, a discussão teve a sua maior visibilidade em 2006 pelos motivos já apresentados na primeira parte da nossa dissertação. Como refere Cerdeira (2007), em Portugal “o debate sobre a flexigurança foi iniciado pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em finais de

2006” referindo ainda que “o discurso político já se tinha antecipado no pedido de um relatório bastante extenso sobre o actual estado das relações de trabalho no mercado de trabalho - o Livro Verde sobre Relações de Trabalho” (Cerdeira 2007: 47).

Não obstante algum abrandamento, a flexigurança mantém-se um tema actual como possível resposta à crise global que atravessamos, por este facto assumimos aquela data (2006) como uma referência para Portugal. A escolha do período de referência de Espanha não difere muito do de Portugal e tendo por base as primeiras referências no Livro Verde apresentado pela Comissão Europeia em 1997, e mais tarde, nas cimeiras europeias, nomeadamente no âmbito da Estratégia de Lisboa de 2000, foi novamente focada a ambição e necessidade de encontrar um equilíbrio entre flexibilidade e segurança. Então, em Novembro de 2006, a Comissão publicou o Livro Verde sobre “*Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI*”, que convidou à discussão sobre as medidas de flexigurança.

Durante a abordagem aos indicadores ou referência a factos, temos por vezes de nos socorrer da análise de dados referentes a datas próximas das de referência, facto que se fica a dever à inexistência de informação para aquelas datas.

Assim, vamos proceder à análise dos principais indicadores da educação e formação, do emprego e desemprego e das políticas de mercado de trabalho nos três países em estudo, considerando o enquadramento das teorias que nos servem de referência. Procuramos ainda fazer menção, mais nuns casos do que noutros, a problemas persistentes nos mercados de trabalho. Sempre que oportuno e perante as evidências será feita referência à adaptabilidade ou não das teorias que nos servem de enquadramento.

A consideração de algumas das principais formas de intervenção e políticas do mercado de trabalho é feita numa dupla perspectiva:

*Em que medida estas formas de intervenção e políticas de mercado de trabalho pretendem dar resposta aos principais problemas que identificamos.*

*Até que ponto elas também vão abrindo caminho para a implementação da flexigurança.*

## **5.2 É suposta a existência de um relacionamento entre a educação e a formação, sendo que, maiores níveis de educação podem potenciar uma melhor formação. Qual tem sido a evolução da Educação nos diferentes países? E da Formação?**

A forma como a evolução das diferentes tarefas evolui obriga cada vez mais à posse de um conhecimento mais alargado. A educação como pilar inicial para aquisição e acumulação de conhecimento pode constituir uma mais-valia na aprendizagem e formação de novas competências ao longo da vida. “ A aprendizagem ao longo da vida assume uma importância crucial no contexto da sociedade da informação e do conhecimento, onde a aquisição de competências e a sua permanente actualização constituem o princípio orientador que permite uma efectiva inserção numa economia e sociedade assentes no conhecimento”. (INE 2009: 18)

A necessidade de participar na educação e formação como princípio de aquisição de competências e de uma boa literacia é reconhecida na Europa e incluída na sua agenda como factor prioritário.

Para alguns autores “estima-se que até ao ano de 2010 para sensivelmente metade dos empregos criados serão requeridos trabalhadores com pelo menos as qualificações equivalentes ao

*ensino superior, para quarenta por cento serão requeridas qualificações ao nível do ensino secundário e aproximadamente para quinze por cento apenas será necessário o ensino básico”* (Tessaring & Wannan 2004: 4).

Podemos afirmar que é praticamente reconhecida pela maioria dos países a necessidade de desenvolvimento da educação e formação, no entanto a realidade aponta para diferenças significativas nos níveis educacionais entre os diferentes países.

Quando comparados os países em análise, constatamos uma discrepância relativamente elevada no que respeita aos níveis educacionais, destacando-se a Dinamarca dos restantes por possuir uma população com nível de habilitações superior. Esta situação encontra-se bem patente no elevado número de pessoas com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos que abandonam a escola sem completar o ensino secundário, aspecto onde Portugal e Espanha se destacam pelas suas elevadas taxas.

Se tivermos em linha de conta os gastos com a educação verificamos que a Dinamarca investe maior percentagem do seu PIB nesta área comparativamente com os outros países.

No entanto, em algumas situações os diferentes Governos têm procurado compensar o impacto negativo da falta de habilitações escolares pela frequência de acções de formação. Assim, há casos em que surgem situações de frequência de acções de formação após o abandono escolar e casos em que esta surge ao longo do ciclo de vida.

A Dinamarca apresenta uma taxa mais elevada do que os outros dois países no que respeita à participação da população entre os 25 e os 64 anos em acções de formação. Esta diferença pode em parte ficar a dever-se às políticas que vêm sendo tomadas pelos diferentes governos da Dinamarca que têm procurado regular a aprendizagem ao longo da vida: para apoiar o

desenvolvimento neste âmbito contemplam-se situações que passam pelo pagamento de salários durante a frequência da formação. Além do mais *“no caso dos trabalhadores que se encontram a trabalhar, eles são chamados a frequentar formação fora do horário laboral, assim os desempregados podem temporariamente ocupar o seu emprego... em Espanha também é possível frequentar estes cursos fora do emprego, mas também há formação proporcionada pelas empresas, essencialmente as grandes empresas”* (TER 2007: 16).

Os desempregados na Dinamarca estão sujeitos à frequência de formação. Podendo ocorrer a situação de não conseguirem encontrar emprego, os desempregados são obrigados a trabalhar num emprego subsidiado para ganharem experiência. Em Espanha as directrizes no que respeita à formação dos desempregados são as recebidas da UE e concretizadas pelo governo central e pelas provincias aos diferentes níveis.

A educação manifesta em Portugal um elevado *deficit*, registando uma elevada percentagem de população que não possui o ensino secundário. Esta situação é agravada pelo facto de se manterem elevadas taxas de abandono escolar que tendem a exacerbar cada vez mais os baixos níveis de habilitações literárias.

Não obstante o baixo nível educacional que a população portuguesa detém, no contexto dos países em análise Portugal é o país onde se frequentam menos acções de formação.

Como temos vindo a referir, na linha do enquadramento teórico que nos serve de suporte, a educação e a formação desempenham um importante papel face à possibilidade de obtenção ou manutenção de emprego.



### **5.3 Qual tem sido a evolução do emprego e do desemprego nos três países?**

Face às permanentes alterações no mercado de trabalho e consequente criação e destruição de postos de trabalho, vamos fazer uma breve abordagem ao comportamento do emprego e desemprego dos países em análise, reflectindo sempre que possível sobre as consequências para a adopção do modelo de flexigurança.

Quando falamos na Dinamarca e no seu modelo de flexigurança, associamo-lo em geral à ideia de estarmos perante um dos mercados de trabalho com melhores medidas de segurança no desemprego. No entanto, segundo dados da OCDE (2004) este facto não se confirma.

Se procedermos à comparação dos países no que respeita à protecção do mercado de trabalho e à generosidade das medidas de segurança no desemprego, podemos dizer que a Dinamarca se apresenta como um país com alta generosidade de medidas de segurança no desemprego mas uma relativamente baixa protecção no emprego<sup>7</sup>. Comparativamente, Portugal encontra-se como o país com mais alta protecção do mercado de trabalho e com elevadas medidas de protecção no desemprego, superando assim largamente a Dinamarca na protecção do emprego e ligeiramente na protecção do desemprego. Quando procedemos ao enquadramento de Espanha face aos outros dois países podemos afirmar que este apresenta uma elevada protecção do emprego e uma relativamente baixa protecção no desemprego.

---

<sup>7</sup> O indicador para a segurança do mercado de trabalho foi medido numa escala de 0 a 4 em 2003, e as medidas de segurança no desemprego foram avaliadas pela média dos benefícios remuneratórios calculados com base em três anos, a partir de dados da OCDE.

A Dinamarca apresenta-se, efectivamente, com uma protecção de emprego inferior à dos restantes países em análise, mas com uma taxa de emprego geralmente mais elevada. Em 1994, segundo os dados estatísticos da OCDE (2009), a Dinamarca registava uma taxa de emprego de 72,4%, valor que em 2006 orçava os 76,9%, um dos valores mais elevados da Europa.

Nos mesmos períodos, Espanha manifestava valores muito inferiores, 47,4% e 66,6%, respectivamente; no entanto, no período de 1994 a 2006 Espanha demonstrou um crescimento da taxa de emprego de aproximadamente 19%.

Quanto a este indicador, Portugal apresentou taxas superiores a Espanha e inferiores às da Dinamarca, com 64,0% e 67,9%, respectivamente, para os mesmos anos de referência. No entanto, ao longo do período em análise a taxa de emprego cresceu menos em Portugal do que nos restantes países.

A taxa de emprego apresentada pelos três países ao longo deste período conheceu ciclos crescentes e decrescentes, em grande parte relacionados com os ciclos económicos.

Como já referimos, a Dinamarca não apresenta elevada protecção do mercado de trabalho, estando assim associada a maior flexibilidade no mesmo. Em parte esta situação pode traduzir-se na possibilidade que os trabalhadores têm de conjugar o emprego com outras actividades de carácter pessoal, que parcialmente se traduz pelo emprego em tempo parcial.

Se atendermos à meta fixada pela Cimeira de Lisboa que estabelece um valor de 70% para a taxa de emprego para 2010, aparentemente Portugal não se encontra muito longe de alcançar tal propósito. No entanto, a crise económica internacional que se faz sentir afecta o emprego e pode por em risco o cumprimento de tal intuito.

O comportamento cíclico do desemprego encontra-se em grande parte relacionado com os ajustamentos do mercado de trabalho ao ciclo económico e com a maior ou menor flexibilidade que este tem aos choques económicos.

A taxa de desemprego na Dinamarca oscila entre os valores 7,7% e 3,9% para os períodos compreendidos entre 1994 e 2006, manifestando uma tendência de decréscimo, situação que se pode inverter perante a crise económica actual.

Com valores muito superiores apresenta-se a Espanha que, em 1994, atinge valores de 19,5% de taxa de desemprego, observando depois uma tendência de decréscimo desta taxa que se situava nos 8,5% em 2006.

Não apresentando uma taxa muito elevada face à Europa e aos países em análise, Portugal manifesta-se em contra ciclo, pelo que exhibe uma tendência de aumento da taxa de desemprego atingindo já em 2006 os 7,8%. Perante esta propensão *“para além das questões relacionadas com o comportamento macroeconómico da taxa de desemprego e com o enquadramento institucional do mercado de trabalho, é fundamental analisar as características e as vulnerabilidades da estrutura produtiva...”* (Antunes 2005: 162). Por outro lado *“... não podemos desligar estes factos de aspectos relacionados com a qualificação da mão-de-obra que, por seu lado, parece directamente associada com a taxa de desemprego de longa duração e com a taxa de desemprego dos mais jovens”*. (Antunes, 2005;162)

Esta situação fica patente quando procedemos à comparação da taxa de desemprego de longa duração. Segundo os dados estatísticos da OCDE, a Dinamarca apresenta uma ligeira oscilação da taxa de desemprego de longa duração com tendência de decréscimo, dado que em 1994 apresentava um valor de 32,1% e em 2006 regista 20,4%.

A situação espanhola não apresenta tendência muito diferente da da Dinamarca embora com valores muito superiores a oscilarem entre os 56,1% e os 29,5% para o mesmo período.

Avaliada a condição de Portugal quando desagregada a taxa de desemprego, é notória a presença de problemas ao nível do desemprego de longa duração. Apresentando esta valores que oscilam entre os 43,3% e os 51,8% para o mesmo espaço de tempo, tem a manifesta particularidade de contrariar a tendência de decréscimo que se verifica nos restantes países em análise. Esta situação é referida como o *“reflexo ou das baixas qualificações dos trabalhadores desempregados ou da ausência de ajustamento entre estas e as exigidas pelos postos de trabalho, ou de ambas”*. (Antunes 2005: 212)

O desemprego dos jovens constitui também uma preocupação, já que regista sempre taxas superiores ao desemprego global, mantendo uma tendência semelhante.

Perante a crise económica internacional o desemprego tende a aumentar. No sentido de promover mais e melhor emprego, tem sido discutida a necessidade de implementação de medidas que proporcionem maior flexibilidade e maior segurança em caso de desemprego. Para tal devem ser adoptadas políticas de mercado de trabalho que possibilitem a criação de mais e melhores empregos.

#### **5.4 Políticas de mercado de trabalho**

A globalização dos mercados tem provocado grandes alterações ao nível económico e no mercado de trabalho que se fazem sentir em todos os países, levando à criação ou destruição de postos de trabalho. Face às consequências desta situação é necessária a adopção de políticas de mercado de trabalho que

possam minorar os efeitos negativos da globalização, agravada agora pela crise económica internacional.

Neste sentido, os diferentes países vêem necessidade de apoiar os desempregados promovendo medidas activas e passivas de mercado de trabalho. A elas nos referiremos brevemente sem contudo esgotar todos os indicadores ou referências legislativas.

***Quais são as principais medidas passivas de mercado de trabalho que garantem alguma segurança em caso de desemprego?***

No âmbito das medidas passivas, a Dinamarca proporciona uma boa protecção quando ocorrem situações de desemprego tendo vindo a proceder a algumas reformas nestas medidas.

Situando-se face ao ano de 1997, Egger & Sengenberger descrevem que “ *os benefícios que provêm do desemprego podem atingir noventa por cento do ordenado anterior durante quatro anos; no entanto, existe um tecto máximo de compensação, o que faz com que apenas um pequeno número atinja os noventa por cento de subsidio*” (Egger & Sengenberger 2003: 19). Face à limitação imposta, os mesmos autores estimam que, em média, apenas há um pagamento de cerca de setenta por cento do vencimento anterior, sendo a média na UE-15 de sessenta por cento.

O montante pago em Espanha encontra-se igualmente limitado inferior e superiormente sendo que nos primeiros cento e oitenta dias o beneficiário do subsidio recebe setenta por cento, passando a sessenta por cento a partir de cento e oitenta e um dias em que se encontre a auferir o subsidio.

O valor de pagamento do subsidio de desemprego em Portugal consiste no montante diário igual a 65% da remuneração de referência e calculado na base de trinta dias por mês. O subsídio

encontra-se limitado inferior e superiormente, nunca podendo ser superior ao valor líquido da remuneração de referência.

Podemos aferir então que todos os países estabeleceram limites na atribuição do subsídio, prevendo a Dinamarca um pagamento percentualmente maior.

O subsidio de desemprego na Dinamarca “ *tem a duração máxima de quatro anos; para se candidatarem ao beneficio, os desempregados têm de ter permanecido em trabalho regular pelo menos seis meses nos ultimos trinta e seis meses*” (Andersen & Svarer 2007: 398).

Para poder ser usufruído em Espanha, e para além de outras condições, este subsídio obriga a um total de doze meses de descontos nos últimos seis anos de actividade e a sua duração depende do tempo de descontos efectuado, podendo ir de 120 a 660 dias.

Em Portugal, o período de cobertura pelo subsidio de desemprego depende dos meses de desconto efectuados quando empregados e com a idade do desempregado. O periodo de abrangência pode oscilar entre os 270 e os 900 dias, sendo que o periodo máximo se verifica para quem tenha efectuado 72 meses de descontos e tenha mais de 45 anos, podendo ainda ver aumentados em 60 dias por cada cinco anos em caso de registo de remunerações nos ultimos vinte anos.

O subsídio de desemprego é pago nos diferentes países de acordo com um determinado conjunto de regras que não iremos esgotar aqui. Mas importa referir que a Dinamarca é o país que paga o subsídio durante maior período de tempo, não obstante este ter sido reduzido com a reforma levada a efeito.

Nos países em análise o subsídio de desemprego tem um periodo de cobertura após o qual deixa de ser pago. Os

beneficiários que então permaneçam desempregados transitarão para um regime da segurança social.

Por vezes, para a manutenção do direito aos benefícios sociais torna-se necessária a participação em políticas activas de mercado de trabalho.

***Será que as políticas activas do mercado de trabalho contribuem para o reforço da segurança?***

As políticas activas do mercado de trabalho visam promover uma mais rápida e eficiente transição do desemprego para o emprego, através da adequação das características da população activa às necessidades da procura por parte das empresas e do aumento da eficiência com que os trabalhadores procuram novos empregos.

*“As politica activas actuam, assim, quer do lado da oferta de emprego, procurando fazer crescer o seu volume e a respectiva qualidade, quer do lado da procura de emprego, diligenciando no sentido de aumentar as perspectivas e oportunidades de integração das pessoas, incrementando e valorizando as suas aptidões, estimulando a sua capacidade de aceder aos empregos disponíveis e a sua motivação para procurar trabalho”. (MTSS 2007: 2).*

Estas políticas traduzem-se principalmente em formação, apoios à criação de emprego e actuação dos serviços públicos de emprego no apoio à procura de emprego, mas incluem também todas as outras formas de intervenção que directamente promovem o emprego. Em parte, são um complemento às políticas passivas, mitigando os efeitos indesejáveis do prolongamento do desemprego que estas geram.

A partir dos anos noventa assistimos na Dinamarca a uma reforma das políticas de mercado de trabalho, reduzindo os períodos de benefício do subsídio de desemprego e alterando a sua forma de atribuição. Em 1994, ao fim de quatro anos de direito ao subsídio de desemprego a população nesta situação tinha direito a mais três anos de acesso a benefícios da segurança social, devendo proceder à procura activa de emprego como condição de efectivação do direito. Este regime foi sujeito a reformas ao longo dos anos e a partir de 2003 passou a contemplar apenas quatro anos de direito ao subsídio, sob condição de procura activa de emprego.

É assim patente uma tendência de atribuir maior relevância às políticas activas de mercado de trabalho em prol das políticas passivas: “ *a sequência de reformas iniciadas no meio dos anos noventa e refinadas nos ultimos anos mudaram radicalmente o sistema de foco nas medidas passivas de beneficios remuneratórios para políticas mais activas com vista a trazer os desempregados para o emprego*”. (Anderson & Svarer 2007: 402).

Não obstante nos últimos anos vir a demonstrar uma tendência para o decrescimo dos gastos com as políticas de mercado de trabalho em percentagem do PIB, a Dinamarca apresenta em 2007 valores muito idênticos dos gastos com medidas activas e passivas, o que manifesta uma propensão para evoluir no sentido de atribuir maior importância às políticas activas.

Em Espanha, as políticas activas de mercado de trabalho são quase exclusivamente financiadas pelo Estado, passando a partir de 2007 a ser implementadas nos Centros de Emprego organizados pelos municípios. Verifica-se neste país que os pesos relativos das medidas activas e passivas se encontram inversamente relacionadas, ao aumento dos gastos com um dos tipos correspondendo a redução com o outro.



De entre as diversas políticas activas de mercado de trabalho em Portugal destaca-se a intervenção do Serviço Público de Emprego no apoio à procura de emprego. Podem auxiliar na procura de emprego prestando apoio em situações como o simples disponibilizar de chamadas grátis para contactar as empresas que oferecem empregos, ajudando na elaboração de currículos, estratégias personalizadas de procura de emprego e definição e implementação de formação adequada a cada desempregado. Em conjunto com o desempregado, os centros de emprego desenvolvem um plano pessoal de emprego que tem como objectivo a concepção e implementação de acções que visam a sua integração no mercado de trabalho.

Como medida activa de eleição destaca-se ainda a formação profissional, geral ou específica, disponibilizada dentro ou fora da empresa. Os políticos procuram promover a formação como a melhor arma para desenvolver a empregabilidade no sentido de constituir uma garantia de facilidade na transição de emprego para emprego e, simultaneamente, procurar reduzir o número de desempregados, essencialmente dos que apresentam maior insuficiência de recursos para o emprego.

Tal é o caso dos jovens, um dos grupos em situação mais precária face ao emprego. No sentido de minorar tal situação procura-se que sejam abrangidos por medidas de emprego específicas para jovens. Tais medidas destinam-se a preencher as lacunas de uma educação formal incompleta, ou insuficiente; mas muitas vezes pouco se distinguem da formação em geral, podendo ser vistos com uma alternativa à educação em sala de aula.

Podem ainda ser adoptadas medidas de apoio ao emprego, designadamente sob a forma de transferências públicas para garantir a contratação de alguns grupos de indivíduos considerados em desvantagem no mercado de trabalho.

Esses apoios podem assumir diferentes formas: redução na componente fiscal (menores contribuições sociais), emprego público de carácter temporário ou subsídios à criação de emprego próprio.

Em suma, apesar da intenção de ser dada uma maior importância às medidas activas de mercado de trabalho, nem sempre se tem verificado tal situação.

## 6 Resultados da pesquisa empírica

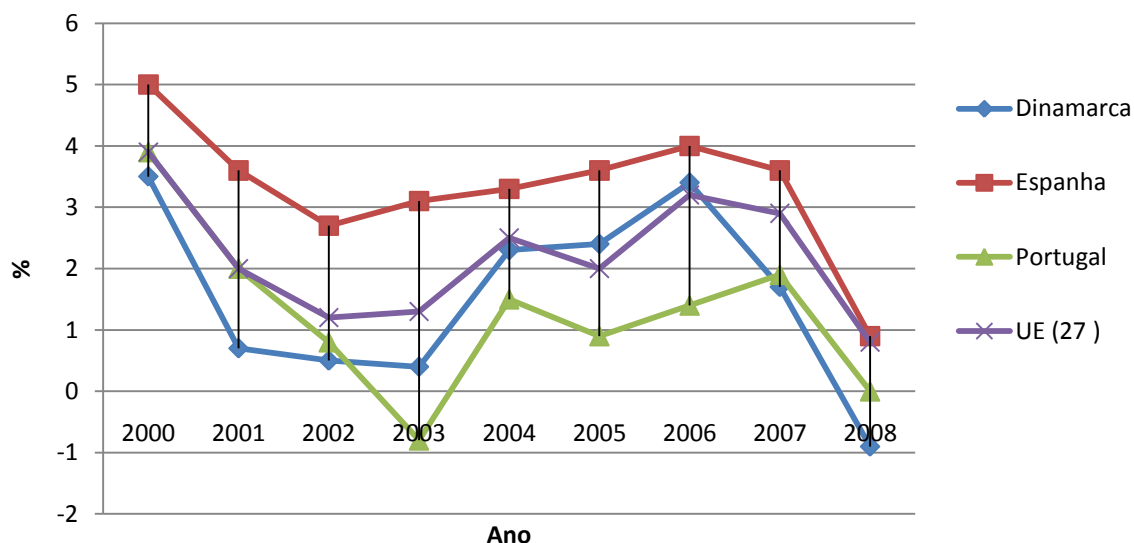
Nesta parte do trabalho vamos proceder à análise sistemática das variáveis chave da flexigurança. Para tal, vão ser utilizados alguns indicadores no sentido de se comparar a flexibilidade e segurança do mercado de trabalho em Portugal, Espanha e Dinamarca comparando-os ainda algumas vezes com os indicadores relativos à União Europeia (UE). Recorre-se ainda a indicadores que nos fornecem evidência e explicação no âmbito do investimento em capital humano - educação e formação em ciclo de vida - procurando perceber se o nível de educação e a idade dos trabalhadores podem influenciar a empregabilidade ou reempregabilidade e a permanência no mercado de trabalho. Procuramos também averiguar em que medida a educação e a formação ao longo da vida podem facilitar a implementação da flexigurança, nomeadamente ao conferirem maior facilidade em situações de reemprego.

A globalização da economia tem provocado importantes alterações no mercado de trabalho, considerando-se que a flexigurança pode também tornar os mercados mais competitivos de forma a proporcionarem maior desenvolvimento económico. Começamos, então, por uma brevíssima caracterização da situação económica dos três países ao longo da última década.

### ***Qual foi o comportamento do Produto Interno Bruto destes países nos últimos anos?***

Constata-se que a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) manifesta uma tendência para oscilar ao longo da década, acentuando o decréscimo nos últimos dois anos em análise, coincidindo com a actual recessão:

**Gráfico 1- Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb020&plugin=1> (2009/12/06)

Depois de uma quebra generalizada do crescimento entre 2001-2003, Espanha, regista um crescimento do PIB até 2006, sendo o país que apresenta o valor mais elevado de crescimento quando comparado com Portugal e Dinamarca, sempre acima da média da UE (27). No entanto, a partir de 2006 registou-se um decréscimo do PIB que se acentuou em 2007 e 2008.

Já Portugal, vê o seu crescimento do Produto Interno Bruto estar muito dependente de circunstâncias exógenas, nomeadamente do comportamento económico de alguns países seus parceiros comerciais da União Europeia, nomeadamente a Espanha e a Alemanha. Assim, embora com desfasamento temporal, Portugal acompanha o trajecto do crescimento médio do PIB da União Europeia. No entanto, a partir de 2001 regista uma desaceleração importante no crescimento do PIB o qual em 2003 se traduz em recessão. Desde então a economia portuguesa tem sentido algumas dificuldades em retomar o ritmo da convergência, crescendo sempre abaixo da média europeia.

Em 2008 a crise afecta já fortemente o crescimento económico em todos os países em análise, verificando a Dinamarca uma desaceleração da ordem dos -0,9%.

A taxa de crescimento do produto desencadeia normalmente efeitos muito relevantes sobre a evolução do desemprego, em período análogo ou nos períodos subsequentes. O desemprego tende a decrescer à medida do ritmo de crescimento económico, podendo tal suceder de forma mais ou menos vincada de acordo com diferentes tipos de intervenções, alguns dos quais se procura analisar.

## 7 Investimento em Capital Humano

### 7.1 Educação e experiência profissional

Se é certo que a educação assume importante papel nas condições de desenvolvimento pessoal e profissional, o facto é que ainda se verificam importantes desequilíbrios no acesso da população à formação de base.

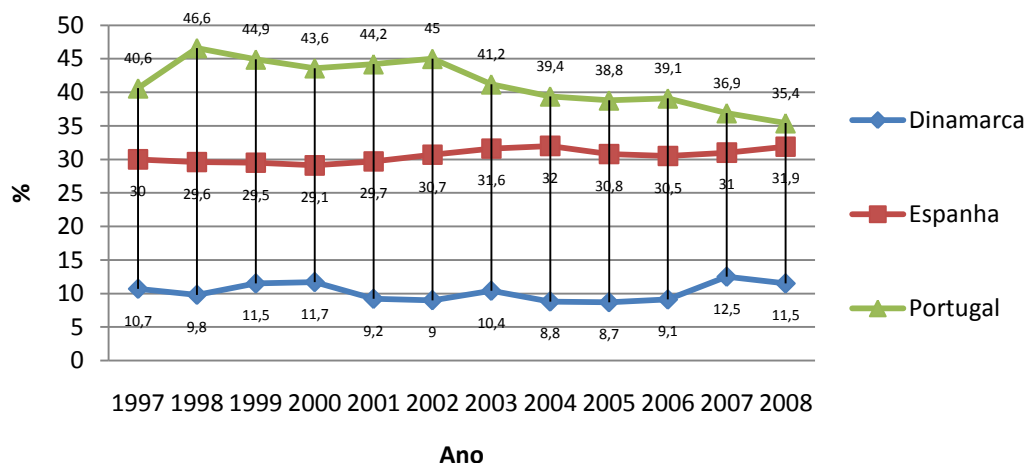
#### ***O abandono escolar e o capital humano: caracterização dos países face a este indicador***

O abandono escolar é responsável pela diminuição de recursos humanos logo ao nível da formação básica, o que condiciona inevitavelmente a qualidade do capital humano, constitui um obstáculo ao crescimento económico e ao aumento da produtividade e da competitividade do tecido produtivo.

A este respeito, Tessaring & Wannan apontam que “ *a visão da Europa como detentora de elevado nível educacional, flexibilidade e adaptação da força de trabalho, com alto nível de inclusão social, está longe de ser realizada. Muitos grupos são excluídos e têm pelo menos duas coisas em comum: uma lacuna de aptidões e competências básicas e obstáculos no acesso à educação e formação*”. (Tessaring & Wannan 2004: 22).

No entanto, o abandono escolar não se faz sentir de igual forma em todos os países. Entre os países em análise, Portugal regista as mais elevadas taxas de abandono escolar - 35,4% em 2008 - ou seja, o triplo do registado pela Dinamarca (11,5%) na mesma data.

**Gráfico 2-Taxa de abandono escolar (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsisc060> (06/12/ 2009)

Ao longo do período de 1997 a 2008, Espanha assinala taxas de abandono escolar inferiores às de Portugal, sendo no entanto muito superiores às registadas pela Dinamarca. No entanto, pela observação do gráfico verifica-se que Portugal regista o seu valor mais elevado em 1998 (46,6%), vindo a demonstrar uma tendência de decréscimo da taxa e inscrevendo o valor mais baixo em 2008 (35,4%) aproximadamente menos 10% que o seu valor mais elevado.

Como se pode verificar, Espanha mantém praticamente a mesma taxa de abandono ao longo dos anos, apenas com pequenas oscilações, sendo de salientar que a sua taxa mais elevada se regista em 2004 (32,0%) muito próximo de valores de 2008 (31,9%).

Quando se comparam estes dois países com a Dinamarca verificam-se grandes diferenças no valor da taxa, já que o valor mais elevado apresentado por este último país foi de 12,5%, em 2007, contra valores mínimos cerca de três vezes mais elevados em Portugal (35,4%) e superiores ao dobro em Espanha (29,1%).

Verifica-se ainda que os valores na Dinamarca se mantêm ao longo dos anos oscilando num intervalo entre os 8,7% e os 12,5%.

Analisando agora a informação relativa às datas de referência<sup>8</sup>, verifica-se que a Dinamarca registava em 1997 uma taxa de abandono escolar de 10,7%, valor muito distante dos relativos a Portugal (39,1%) e Espanha (30,5%) para 2006.

É sabido que, como referem Tessaring & Wannan, “ *em 2003, o Conselho definiu o objectivo de reduzir para dez por cento em 2010 a média da (...) taxa de abandono escolar na UE(25)*” (Tessaring & Wannan 2004: 36). Ora, ao longo do periodo em análise podemos constatar que Portugal e Espanha contribuíram significativamente para que a taxa de abandono escolar dos países da Europa se mantivesse bastante acima daquele limiar dos dez por cento. Se é certo que Portugal demonstra tendência clara para a redução da taxa enquanto Espanha vem mantendo praticamente os mesmos valores ao longo da ultima década, qualquer dos dois países se encontrava no entanto, em 2006, muito longe dos valores registados pela Dinamarca em 1997 (dados disponiveis mais próximos de 1994).

### ***Como se comportam os três países face aos principais indicadores de escolaridade?***

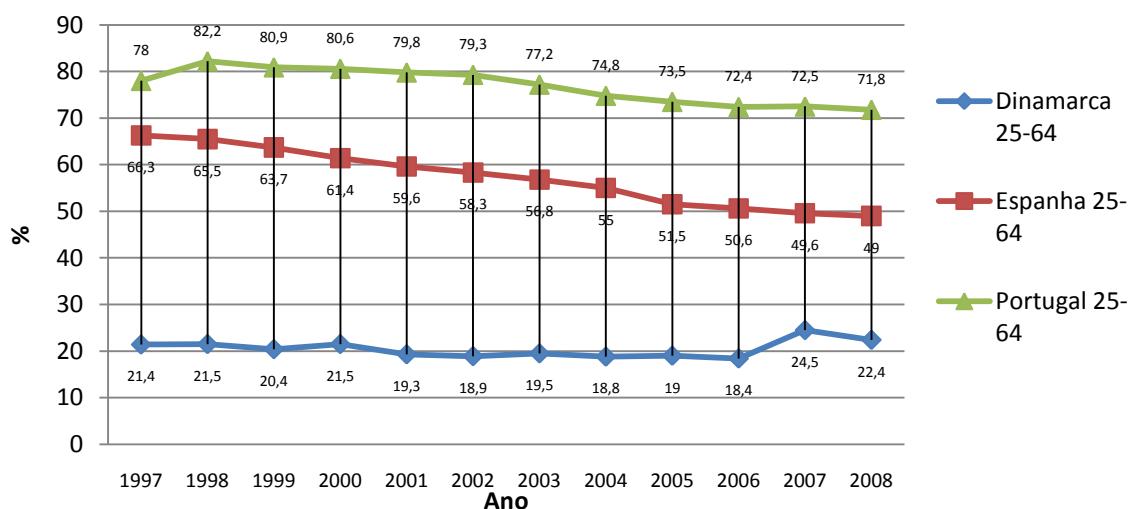
Quando a população portuguesa entre os 25 e os 64 anos de idade é comparada com a população espanhola e dinamarquesa mostra características que merecem alguma reflexão:

---

<sup>8</sup> As quais correspondem aos períodos em que se procurou implementar a flexigurança, no caso da Dinamarca, ou em que o debate a seu respeito atingiu o seu ponto mais alto de discussão, em Portugal e Espanha (cf. Capítulo sobre Metodologia).



**Gráfico 3- População com idade entre 25 - 64 anos que não completou o ensino secundário (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060&plugin=1> (2009/12/11)

Verifica-se uma percentagem muito elevada de indivíduos que em Portugal não concluem o ensino secundário, com um pico de 82,2% em 1998. Ao longo da última década é constante a tendência de decréscimo dos valores daquele indicador, registando-se uma redução de 10,4% no período de 1998-2008. Não obstante esta redução, os níveis apresentados não deixam de ser preocupantes.

Com valores menos elevados, Espanha regista o seu máximo em 1997 (66,3%) e o valor mais baixo em 2008 (49%). Embora com montantes elevados e não deixando de ser preocupantes, na última década assiste-se a um decréscimo de aproximadamente 16,5%, superior ao de Portugal.

Qualquer um dos países até agora analisados tem manifestado um verdadeiro défice de escolaridade quando comparados com a

Dinamarca, país que face ao mesmo indicador apresentava um valor de 18,4% em 2006<sup>9</sup>.

Quando procedemos à comparação de valores relativos aos períodos de implementação ou discussão da flexigurança, ou o mais próximos possível dessas datas, verifica-se que, em 1997, a Dinamarca registava uma percentagem de 21,4% para a população entre os 25 e os 64 anos sem o Ensino Secundário, sendo as percentagens correspondentes para Portugal e Espanha iguais a 72,4% e 50,6%, respectivamente, em 2008.

Este défice em educação patente em Portugal e em Espanha pode eventualmente condicionar as medidas a adoptar para a implementação com êxito das políticas que vêm sendo discutidas inerentes à flexigurança.

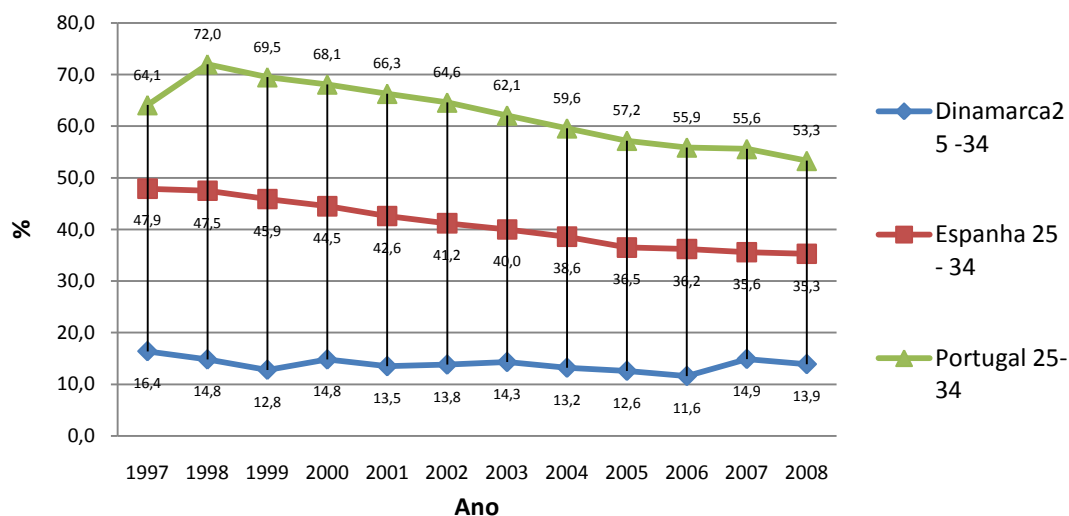
***Mas será esta insuficiência generalizável a toda a população ou antes se distribuirá de forma diferente em função da idade?***

Vamos então proceder à análise de uma faixa etária mais jovem no sentido de observarmos se o problema persiste ou em que medida assistimos à sua ultrapassagem.

---

<sup>9</sup> Importa referir que, de acordo com a informação disponível, em 2006 se verificou para a Dinamarca uma quebra de série, o que pode justificar a diferença brusca de valores.

**Gráfico 4- Percentagem da população com idade entre 25 - 34 anos que não completou o ensino secundário**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consultada por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> ( 2009/12/11)

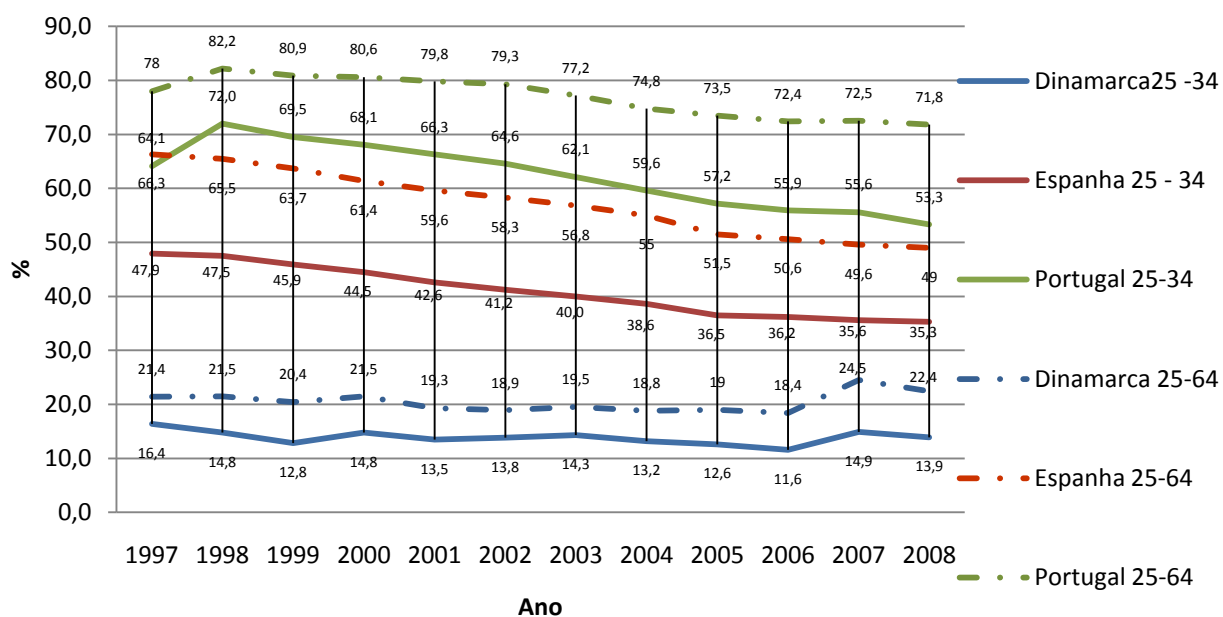
Considerando a população com idade compreendida entre os 25 e os 34 anos, verifica-se que entre os três países Portugal continua a ser o que apresenta maior taxa de não finalização do ensino secundário. Os 53,3% relativos a 2008 representam, é certo, uma melhoria de cerca de 19% face a dez anos antes, mas não deixam de traduzir uma percentagem preocupantemente elevada.

Em Espanha o mesmo indicador apresenta valores bem mais reduzidos e igualmente decrescentes ao longo daquela década, situando-se nos 35,3% em 2008.

Mas é a Dinamarca que, mais uma vez, e apesar de alguma oscilação, revela o melhor desempenho, observando mesmo taxas mais baixas do que a média da Comunidade Europeia (27) em aproximadamente 10 % para a percentagem de indivíduos dos 25-34 anos sem o Ensino Secundário completo.

***Será que podemos concluir que o escalão etário influencia o nível de habilitações literárias?***

**Gráfico 5- População com idade entre 25 - 34 e os 25 - 64 anos que não completou o ensino secundário (%)**



Fonte: Base de dados do Eurostat consultada por acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060&plugin=1>  
(2009/12/11)

Quando se procede à análise da população de diferentes intervalos de idade a evidência demonstra que a idade tem influência nos níveis educacionais obtidos e que os mais jovens conseguem em geral concluir maiores níveis de escolaridade do que os mais velhos, resultado perfeitamente expectável face aos pressupostos do capital humano.

Em relação à população que não consegue terminar o ensino secundário, podemos constatar pelo Gráfico 5 que, ao longo da última década, à medida que se alarga o intervalo de idades aquela percentagem vai subindo. Esta constatação é generalizável a todos os países em análise.

Importa, no entanto, salientar que para o escalão etário mais jovem Portugal mantém, mesmo assim, uma taxa superior à que Espanha regista para o escalão com maior amplitude de idade.

Não obstante o mau desempenho de Portugal face aos outros países, verifica-se nos últimos anos que a percentagem de população que não consegue terminar o Ensino secundário decresce mais acentuadamente no escalão de idade mais jovem do que quando aumentamos a amplitude desse escalão, o que aponta uma tendência positiva. Com efeito, esta constatação dá-nos a indicação de que a população mais jovem conclui mais elevado nível educacional o que pode trazer alguma esperança de num futuro próximo estarmos na posse de um maior capital humano.

Precisamente por este grupo mais jovem da população ter adquirido um nível de educação mais elevado é que lhe é possível desenvolver posteriormente outras competências. E por essa mesma razão tão preocupante se torna, por confronto, a situação dos que abandonaram a escola cedo sem completarem os níveis mais baixos de escolaridade.

Será que os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos que não completaram os níveis mais baixos do percurso educacional frequentaram complementarmente alguma formação? E que, de algum modo, essa formação contribuiu efectivamente para a compensação das suas lacunas em qualificações?

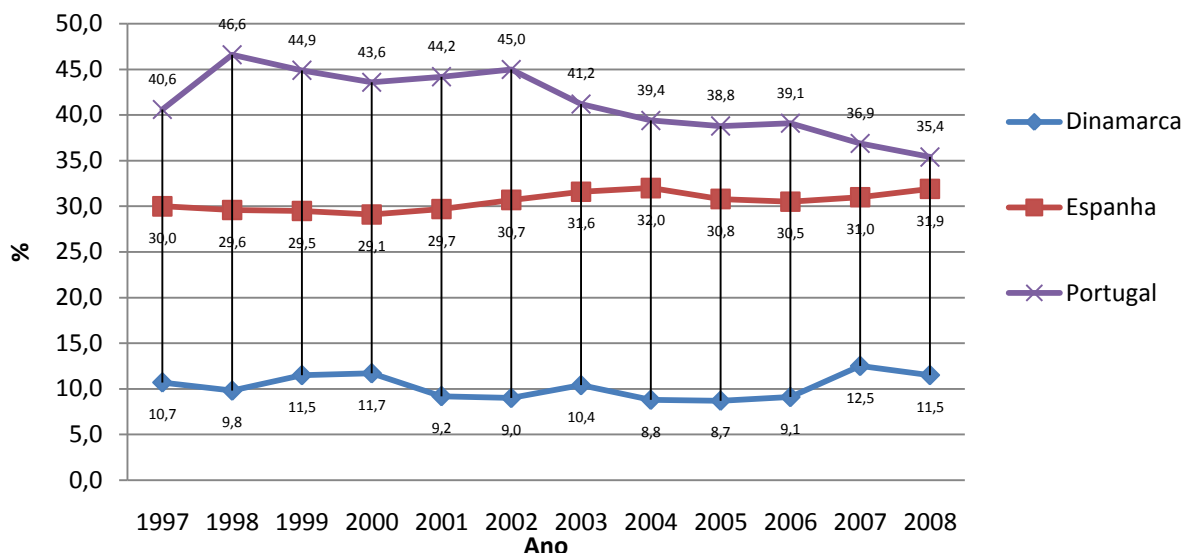
## **7.2 Formação para o emprego e para o reemprego, “*Life Long Learning*”**

***Até que ponto a população que abandona a escola participa em acções de formação? E será que o faz para colmatar as carências de educação?***

Segundo os dados estatísticos disponíveis para os países em análise, existe uma elevada percentagem de jovens do grupo etário dos 18 aos 24 que saiu da escola sem completar o 9º ano e

não frequentou qualquer tipo de formação ou educação, embora nuns países com maior relevo que noutros.

**Gráfico 6 - Percentagem da população com idades entre 18-24 que abandonou a escola sem completar o 9º ano e não frequenta qualquer tipo de educação ou formação**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060&plugin=1> (2009/12/11)

Em relação a este indicador, Portugal verificava em 1998 uma taxa de 46,6%, o valor mais elevado da última década. Em 2008 regista uma percentagem de 35,4%, o que evidencia uma tendência de descida de percentagem de jovens que abandonaram a escola e não frequentaram qualquer outro sistema de educação ou formação.

Entretanto, em 1998 Espanha assinalava uma percentagem de 29,6% contra 31,9% em 2008: verifica-se assim que, embora ligeiro, tem havido em Espanha um aumento do número de jovens que, após a saída da escola sem completarem o 9º ano, permanecem sem frequentar qualquer tipo de formação ou educação. No entanto, é difícil definir qualquer tendência uma vez que as variações ao longo da última década são pequenas e sofrem oscilações.

Face ao indicador em estudo, na última década a Dinamarca regista percentagens que variavam entre os 8,8% para o ano de 2004 e os 12,5% para 2007; ou seja, este país não ostentou grande amplitude de variação naquele indicador e é, dentro dos países em análise, o que apresenta valores mais baixos, aproximadamente um terço a um quarto dos valores de Portugal e cerca de um terço dos valores da Espanha no mesmo período. Relativamente à média da União Europeia, a Dinamarca mostra taxas mais baixas, apresentando em 2008 um valor inferior ao da UE em 3,4%.

Perante estes resultados verifica-se que, dentro do grupo de jovens nas condições descritas, a Dinamarca foi quem encaminhou maior percentagem dos mesmos para outros tipos de formação, seguindo-se-lhe a Espanha, embora com resultados muito inferiores; no conjunto dos três países, Portugal apresentou os piores resultados. É expectável que estes jovens não contribuam significativamente para a formação de capital humano e que, com uma formação de base pouco abrangente, tenham dificuldade em desenvolver competências posteriores.

Verificam-se, portanto, face aos períodos de implementação da flexigurança ou àqueles em que a perspectiva de implementação mais se afirmou, situações bastante diferenciadas. A percentagem de 10,7% na Dinamarca, em 1997, contrasta flagrantemente com os 39,1% de Portugal e mesmo com os 30,5% de Espanha, em 2006, revelando-nos a grande desvantagem relativa dos jovens menos escolarizados nestes dois países, para os quais a intervenção de acções de formação também se não tem revelado suficientemente abrangente.

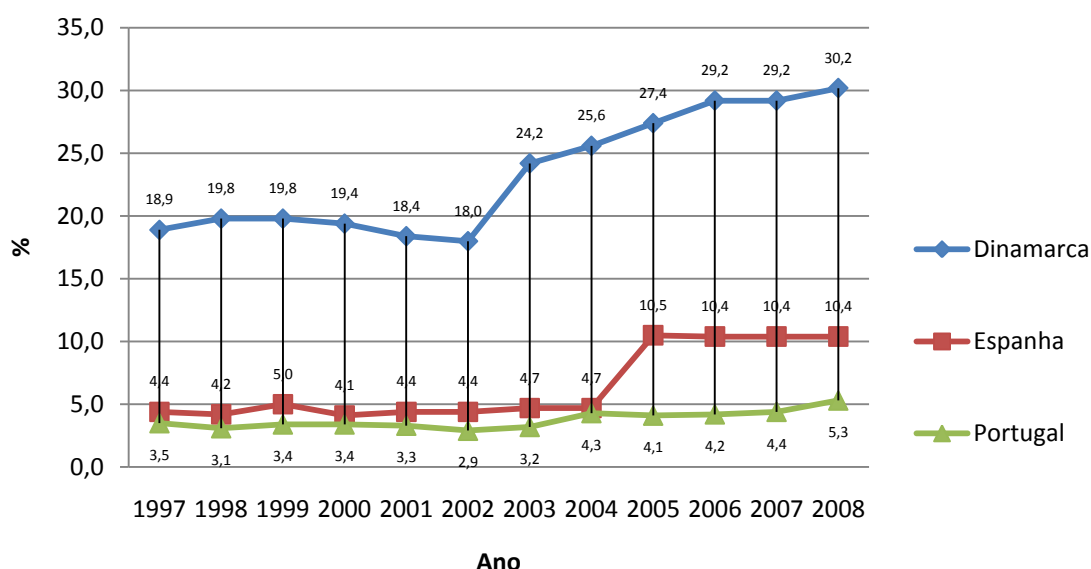
Dito de outro modo, face à necessidade de proceder ao desenvolvimento de qualificações e competências para que a implementação de algumas das medidas da flexigurança se possa tornar bem sucedida, é notório o défice em que Portugal e

Espanha se encontram face ao desempenho que a Dinamarca vem registando, pelo menos ao longo da década.

Se, perante uma população jovem, a saída precoce da escola e a não frequência de qualquer formação complementar provoca uma carência importante de capital humano e dificulta o desenvolvimento de competências, também relativamente às populações adultas é fundamental a manutenção, desenvolvimento e constituição de novas competências, tendo especialmente em atenção o seu baixo nível médio de habilitações. Neste sentido, torna-se necessário manter os trabalhadores actualizados face às exigências a que estão sujeitos, sendo em parte esta garantia dada através da formação que permite a adaptabilidade a novas situações.

***Qual a importância que os países em análise dão à necessidade de proporcionar formação e educação à população adulta?***

**Gráfico 7- População com idade entre os 25-64 que participou em acções de formação e educação nas quatro semanas anteriores ao inquérito (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, acesso online a partir de

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem080&plugin=1>  
(2009/12/11)



Relativamente àquele objectivo verifica-se que, ao longo dos últimos anos, houve uma tendência para um aumento da percentagem de população adulta a frequentar acções de formação. No entanto, e mais uma vez, dentro dos países em análise a intensidade de participação é muito diferente.

Desde o ano de 2002, e como nos mostra o Gráfico 7, a Dinamarca regista um aumento percentual de pessoas em acções de formação, atingindo em 2008 o seu valor máximo - 30,2%. Manifesta-se assim, ao longo de todo o período, um aumento de 12,2% do número de pessoas da faixa etária entre os 25 e 64 anos que participaram em formação, na Dinamarca.

A população desta faixa etária que, em Espanha, frequentou acções de formação registou um crescimento significativo, entre uma percentagem de 4,7%, em 2004 e 10,5%, em 2005, mantendo no entanto uma tendência de crescimento nula nos anos seguintes.

Face ao mesmo indicador, Portugal apresenta ao longo da última década um crescimento muito ténue, assinalando um débil acréscimo entre os 2,9% de 2002 e os 5,3% em 2008, o valor máximo registado.

Ao longo dos anos vem sendo reconhecida publicamente à necessidade da participação em acções de formação e, como vimos, já a teoria do ciclo de vida lhe atribuí grande importância para o desenvolvimento do capital humano. No entanto, quando comparamos os países em análise constatamos a existência de diferenças significativas, sendo que a Espanha dos últimos anos apresenta mais do dobro da percentagem portuguesa relativa à população adulta em educação ou formação.

Mas se é certo que Espanha evidencia face a Portugal alguma superioridade em termos de incidência da formação, para qualquer das faixas etárias, não é menos verdade que a sua posição relativa

se manifesta também muito aquém quando se procede ao confronto com a Dinamarca: a análise dos dados relativos a 2008 revela-nos que a Dinamarca assinala valores sensivelmente três vezes superiores aos apresentados por Espanha (30,2% contra 10,4%) e seis vezes superiores aos registados por Portugal (5,3%) na mesma data.

A convicção da necessidade de investir na formação inicial ou de requalificação dos trabalhadores, equacionada tanto no debate público como pelas teorias de referência em que nos apoiamos, evidente ainda no sinal positivo com que alguns países - como a Dinamarca - têm respondido, é ainda aferível pela percentagem da riqueza nacional afecta ao desenvolvimento da educação e formação.

### **7.3 Custos com formação de activos e com formação de desempregados.**

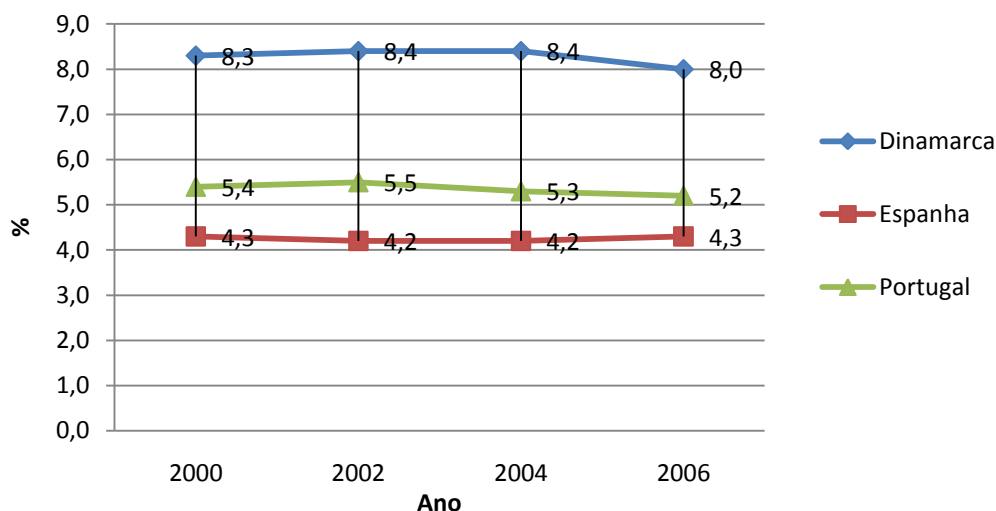
Se a formação desempenha um papel importante na qualificação e requalificação dos trabalhadores, é suposto também que um maior nível de educação possa potenciar positivamente os efeitos da formação, desde logo ao permitir compensar os efeitos de desgaste em ciclo de vida.

Assim, torna-se relevante a análise das despesas com educação e das entidades suas patrocinadoras.

#### ***Qual o esforço financeiro que os diferentes países suportam com a educação?***

Pretende-se com a análise deste indicador avaliar a importância e o esforço financeiro que cada um dos países dedica à educação.

**Gráfico 8-Total da despesa com educação em percentagem do PIB  
(todos os níveis de educação)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, acesso online a partir de

[http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ\\_figdp&lang=en](http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_figdp&lang=en) (2009/12/03)

Podemos observar que a percentagem do PIB dispendida com educação para todos os graus de ensino<sup>10</sup> mantém-se praticamente constante ao longo dos anos nos países em análise. Em 2006 Portugal afectou a educação 5,2% do Produto Interno Bruto, valor sensivelmente idêntico ao gasto nos últimos seis anos, embora com uma ligeira descida.

Ao longo dos anos em análise, Espanha assinala também praticamente o mesmo valor de despesa com a educação, o qual oscila entre os 4,3% e os 4,2% do PIB, valores que se situam portanto abaixo dos portugueses.

É a Dinamarca que apresenta a percentagem mais elevada de despesa com a educação, sempre acima dos 8% do PIB, mantendo no entanto uma ligeira tendência para oscilar.

Ou seja, constatamos que a Dinamarca apresenta uma taxa de financiamento da educação praticamente igual ao dobro da dos outros dois países, registando gastos médios com educação muito

---

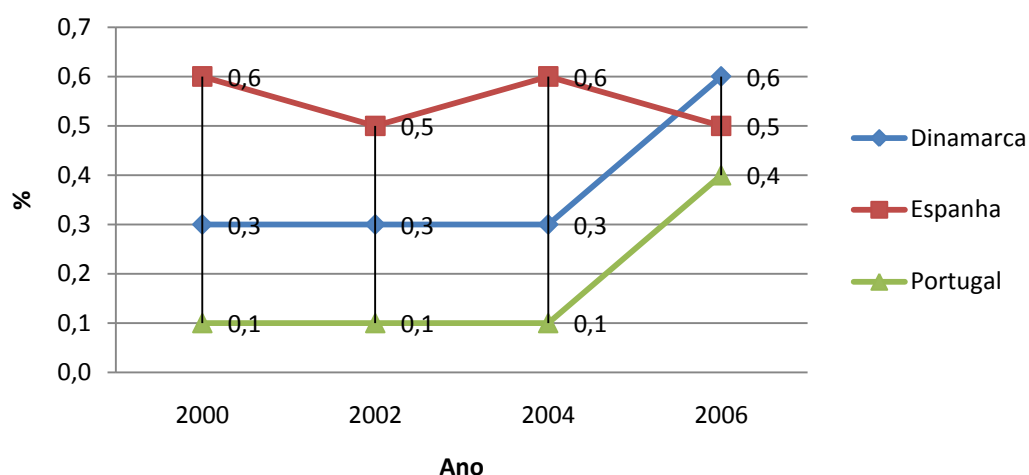
<sup>10</sup> Definidos pelo *International Standard Classification of Education (ISCED)*.

superiores aos da média da União Europeia (27) (aproximadamente 5%). Portugal revela um esforço de financiamento da educação superior ao de Espanha, situando-se ao nível da média da UE (27).

Não entrando em linha de conta com a maior ou menor eficiência e eficácia das medidas educativas aplicadas, a Dinamarca assumiu uma maior preocupação com a educação atribuindo maior percentagem do seu PIB a este domínio.

No que respeita às instâncias de financiamento da educação, constata-se que o Estado detém um papel preponderante, com uma pequena percentagem com origem nos particulares.

**Gráfico 9-Total das despesas em instituições de educação com origem nos privados (todos os níveis de educação) (%PIB)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat acesso online a partir de

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout>. (2009/12/03 )

Até 2004 Portugal regista uma taxa de esforço com a educação por parte de particulares de 0,1% do PIB, valor inferior ao dos outros países, verificando-se de 2004 para 2006 um aumento significativo. Os restantes países apresentam taxas de despesa privada com educação superiores à portuguesa, sendo

que a Dinamarca revela uma tendência de oscilação ao longo do período e Espanha uma tendência idêntica à portuguesa.

Tornando-se consensual a necessidade de preparar a população para a (re)empregabilidade, proporcionando educação e formação que responda aos desafios e necessidades do mercado de trabalho, estas não constituem no entanto, só por si, condição suficiente de emprego, ao contrário do postulado pelas teorias do capital humano e na linha da abordagem alternativa proposta pelas do ciclo de vida. Educação e formação devem, então, ser acompanhadas e articuladas com políticas de emprego adequadas às necessidades e contingências dos mercados de trabalho.

Será da análise destes aspectos que nos ocuparemos seguidamente.

***Como é que se comporta o emprego e o desemprego perante diferentes níveis de educação e com a idade?***

É da tentativa de resposta a esta questão que vamos passar a ocupar-nos.

## 8 O Emprego e o Desemprego

### 8.1 O Emprego

A oferta de emprego, normalmente expressa sob a forma de taxa de emprego, assume comportamentos diferentes perante factores como a idade e os níveis educacionais. Admitindo válida a teoria do investimento em capital humano, um nível elevado de educação e formação proporcionaria um aumento generalizado da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, facilitaria também a mobilidade e reempregabilidade.

Pretendemos agora verificar qual a evidência empírica que temos a este respeito.

***Será que um maior nível educacional aumenta a facilidade de participação no mercado de trabalho? Até que ponto a educação influencia o emprego ou reemprego dos mais velhos e a sua possibilidade de reconversão?***

#### 8.1.1 A taxa de emprego

Com base no recurso aos dados estatísticos existentes vamos proceder à análise da relação entre a população empregada e a população em idade activa (+15 anos).

Sublinhamos, uma vez mais, que o período temporal em análise não reflecte ainda suficientemente os efeitos da actual crise internacional sobre o emprego nem a forma como este se comporta nos diferentes países.

No entanto, no período tomado como referência são já notórias as diferenças entre taxas de emprego para os países

objecto de estudo, registando a Dinamarca, desde 1997, valores sempre superiores a 75% enquanto a média da UE (27) apresenta um valor máximo de 65,9%.

**Quadro 2- Taxa de emprego (%)**

país\data	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU (27)	0.7	1.2	1.8	2.2	2.6	2.4	2.6	3.0	3.5	4.5	5.4	5.9
Dinamarca	4.9	5.1	6.0	6.3	6.2	5.9	5.1	5.7	5.9	7.4	7.1	8.1
Espanha	9.5	1.3	3.8	6.3	7.8	8.5	9.8	1.1	3.3	4.8	5.6	4.3
Portugal	5.7	6.8	b 7.4	8.4	9.0	8.8	8.1	7.8	7.5	7.9	7.8	8.2

b=Quebra de série

**Fonte :** Eurostat, consulta por acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiem010>  
(2009/12/03).

Verifica-se que, no período em análise, a taxa de emprego da Dinamarca apresenta aproximadamente mais dez pontos percentuais que os valores mais elevados dos outros dois países.

Dos países em análise, Espanha é quem, de um modo geral, regista a taxa de emprego mais baixa; no entanto, ao longo dos últimos anos pré-crise verificava-se uma tendência permanente de subida, registando Espanha, em 2008, uma taxa de emprego de 64,3%, próxima da média da UE (27) 65,9% e da taxa portuguesa (68,2%). Este aspecto, que também não terá sido estranho à “bolha imobiliária”, pode alertar-nos para a grande capacidade de recuperação do mercado de trabalho espanhol nas fases de retoma económica.

A taxa de emprego em Portugal caracterizou-se, por sua vez, por uma grande estabilidade ao longo dos dez anos e, no contexto europeu, apresentou valores sempre acima da UE (27).

Quando procedemos à análise do valor da taxa de emprego da Dinamarca pouco depois de se ter iniciado o processo de flexigurança, verificamos que, no ano de 1997<sup>11</sup>, ela registou um valor de 74,9 %, muito superior ao assinalado em Portugal em 2006 (67,9%) e ao de Espanha na mesma data (64,8%)<sup>12</sup>. Assim, e considerando os três países, verificam-se diferenças entre taxas de emprego que vão dos 7% aos 10% para os correspondentes períodos de referência da flexigurança.

Considerando as metas fixadas pela política económica europeia, podemos constatar que, em Portugal, a participação no mercado de trabalho, medida pela taxa de emprego, já ultrapassava em 2005 os limiares propostos (67,5% contra 67%), encontrando-se no bom caminho face aos objectivos da Cimeira de Lisboa para 2010 (70%).<sup>13</sup>

### **8.1.2 Análise do Emprego em Ciclo de Vida**

#### ***Será que a idade influencia o comportamento do emprego?***

Como tivemos ocasião de desenvolver a propósito das teorias de ciclo de vida, a trajectória individual de emprego é cada vez mais acidentada, em resposta a uma diversidade de factores. Ora, um dos mais importantes é, precisamente, a idade.

---

<sup>11</sup> Primeira data disponível nesta série.

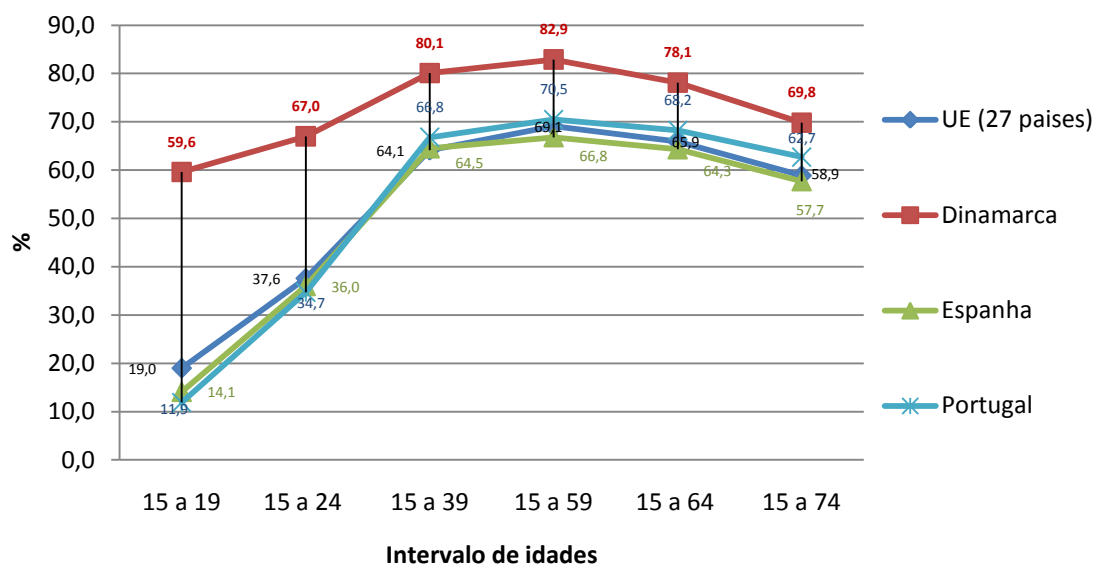
<sup>12</sup> Relembramos que 2006 é o ano que tomamos como base de referência para a discussão das políticas de implementação da flexigurança nos dois países ibéricos.

<sup>13</sup> C.E. (2004)



Regressando aos nossos dados, podemos verificar que a taxa de emprego sobe com a idade, em todos os países, até à faixa etária compreendida entre os 15-59 anos, começando a partir desse intervalo a decrescer.

**Gráfico 10 - Taxa de Emprego (%) (2008)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, obtido por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2009/12/03).

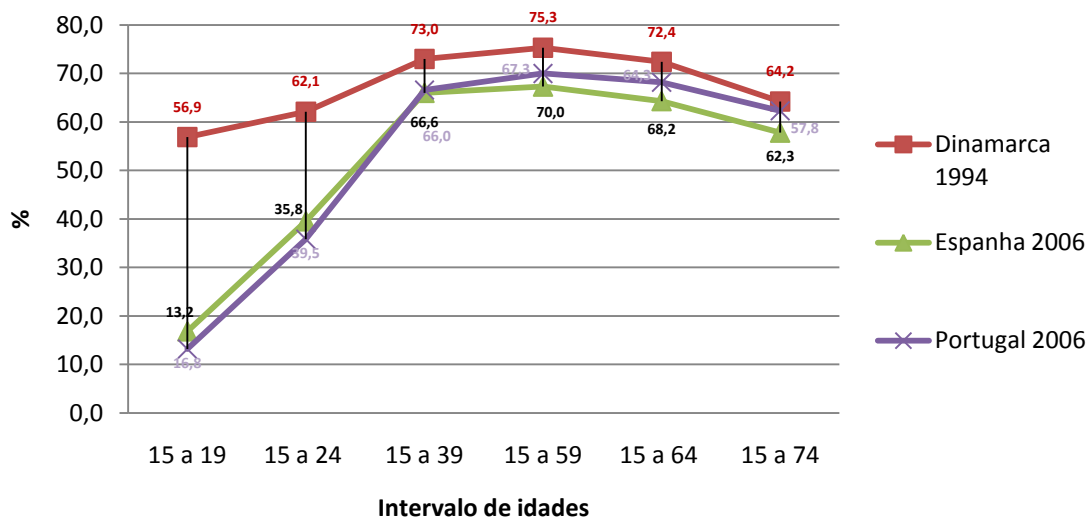
Em 2008, e quando comparada com a média da UE (27), Portugal e Espanha, a Dinamarca apresenta valores da taxa de emprego sempre muito superiores. Face ao alargamento dos escalões etários, constatamos no entanto uma evolução muito semelhante entre os três países: a taxa de emprego cresce até ao intervalo dos 15 aos 59 anos, começando a decrescer quando incluimos população de idade superior.

Uma vez mais, vamos comparar a situação dos três países à data de referência das políticas de flexigurança.

Quando comparamos o período em que a Dinamarca inicia a implementação das políticas de flexigurança (1994) com o período que serve de referência para Portugal e Espanha (2006), verificamos que a Dinamarca regista em qualquer escalão etário

uma taxa de emprego superior aos outros dois países em análise, vindo esta diferença a atenuar-se com o aumento da amplitude dos escalões etários:

**Gráfico 11-Taxa de Emprego, anos 1994 e 2006 (%)**



Fonte: Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2009/12/03).

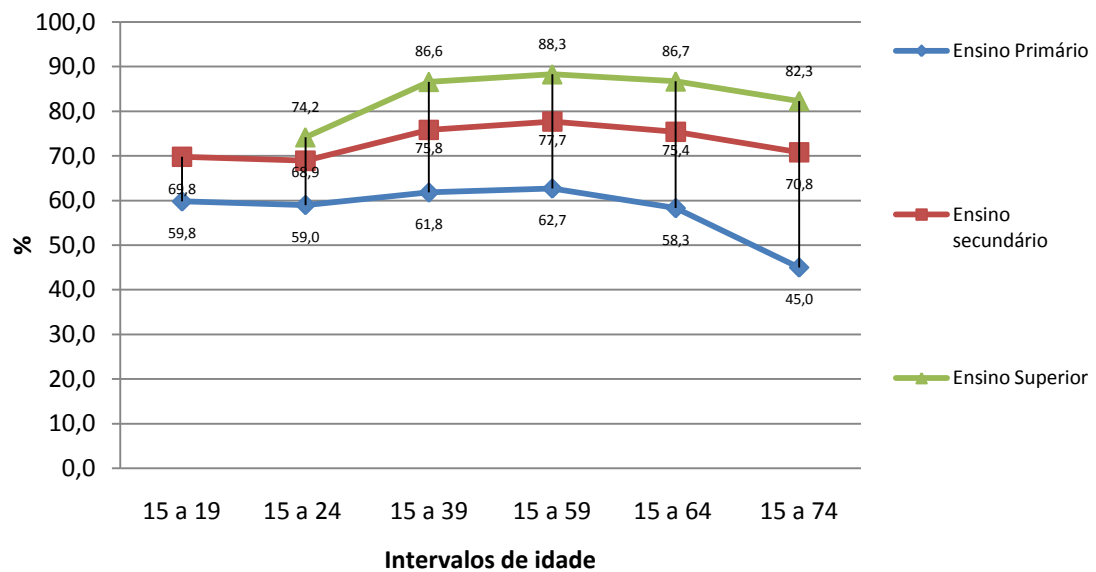
Em qualquer dos três países é notório um aumento acentuado da taxa de emprego nos primeiros três escalões de idades, verificando-se o referido abrandamento do crescimento desta taxa a partir dos 59 anos.

***Qual será a influência que a educação exerce na situação perante o emprego ao longo do ciclo de vida da população?***

Como se sabe, a entrada no mercado de trabalho é afectada por uma multiplicidade de factores. Face ao nosso objectivo de estudo, vamos agora estudar o efeito da educação, sabendo embora que o mesmo não surge depurado de todo um outro conjunto de influências.

O Gráfico 12 é ilustrativo desta influência para a Dinamarca:

**Gráfico 12 - Taxa de emprego por nível de habilitações e intervalos de idades, em %, na Dinamarca (1994)**



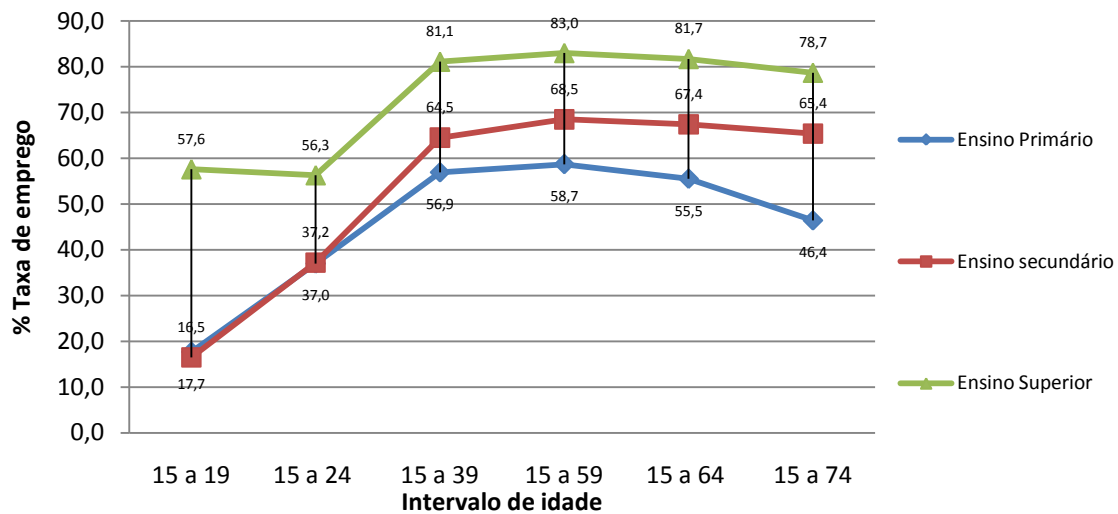
**Fonte:** Base de dados do Eurostat , consulta por acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec430&plugin=1> (2009/12/03)

É notório o distanciamento percentual entre a taxa de emprego da população que apenas detém o ensino básico e as correspondentes taxas para níveis de habilitações acima daquele. Verificando-se a tendência geral para a queda daquela taxa a partir dos 59 anos, ela encontra-se no entanto nitidamente reforçada para os portadores de mais baixas habilitações.

Procedamos agora à análise equivalente para Espanha, descrita pelo Gráfico 13:

**Gráfico 13- Taxa de emprego por nível de habilitações e intervalos de idades, em %, Espanha (2008)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec430&plugin=1>  
(2009 /12/03)

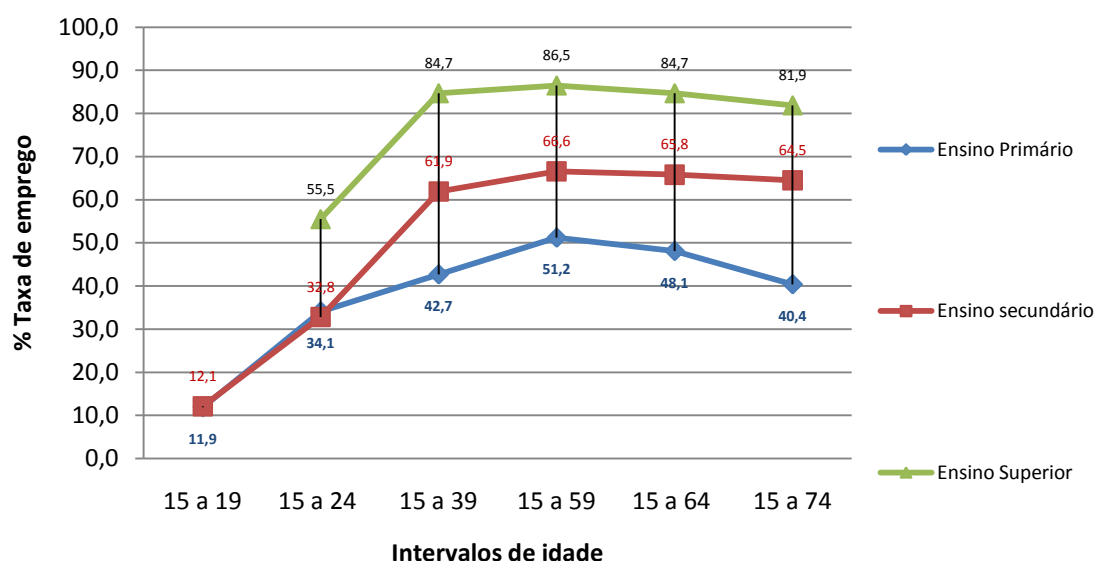
Constatamos, então, que também Espanha apresenta uma taxa de emprego mais alta para a população habilitada com o ensino superior e que o verifica logo desde a inserção laboral. No caso dos outros dois níveis educacionais, verifica-se até aos 24 anos uma taxa de emprego praticamente coincidente.

A partir do intervalo de idades dos 15 aos 24 anos, observa-se um acentuado crescimento da taxa de emprego da população que detém como habilitações o ensino secundário. No entanto, esta nunca atinge os valores apresentados para os diplomados pelo ensino superior.

Para o escalão etário mais amplo (dos 15 aos 74 anos), é observável, com intensidade superior ao verificado na Dinamarca, um prémio de taxa de emprego para níveis de habilitações crescentes.

***Será que Portugal manifesta este mesmo comportamento?***

**Gráfico 14- Taxa de emprego por nível de habilitações e intervalos de idades, em%, Portugal (2008)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec430&plugin=1>  
(2009/12/03)

Analisando, no Gráfico 14, a taxa de emprego por nível de habilitações e escalões etários em Portugal, para 2008, e exceptuando a sobreposição dos dois primeiros níveis no primeiro escalão de idades, verificamos de novo que, quanto maior o nível de habilitações, mais elevada é a taxa de emprego, encontrando-se a mesma perfeitamente diferenciada em função dos vários níveis educacionais. É visível também um maior decréscimo, com a idade, da taxa de emprego para o nível educacional mais baixo (ensino primário) quando comparado com os outros níveis educacionais superiores, situação que se agrava à medida que avançamos para idades mais avançadas. Este comportamento já era patente em Espanha e Dinamarca.

Em suma, podemos afirmar que este facto indicará que o efeito de obsolescência do capital humano no fim de vida activa se faz sentir mais intensamente quando a escolaridade inicial for

menor. Já o comportamento que Espanha e Portugal demonstram nos primeiros escalões etários relativamente aos níveis de habilitações primário e secundário pode indiciar uma maior indiferenciação nos mercados de trabalho destes dois países.

Replicando, embora, a tendência de Portugal e Espanha, a Dinamarca apresenta no entanto menor diferença entre taxas de emprego por níveis educacionais, o que significa que a empregabilidade aumenta menos com o nível de habilitações neste país do que em Espanha e, sobretudo em Portugal. Este facto decorre, essencialmente, do grau de saturação relativa que os três países exibem quanto a qualificações superiores no mercado de trabalho, o qual é máximo na Dinamarca e mínimo em Portugal.

Procedamos agora à análise do desemprego, seguindo uma metodologia idêntica à utilizada precedentemente.

***Será que factores como a idade e educação podem afectar o desemprego?***

## **8.2 Desemprego**

As teorias analisadas e que servem de suporte a este trabalho apontam para a existência de uma multiplicidade de factores que afectam o desemprego. A trajectória descrita pelas pessoas na sua relação com o mercado de trabalho é, com efeito, cada vez mais marcada pela instabilidade, como é possível constatar na esquematização da Teoria do Ciclo de Vida que apresentámos. Vamos agora procurar considerar alguns dos principais factores responsáveis por essa instabilidade, embora de forma selectiva e circunscrita aos nossos objectivos.

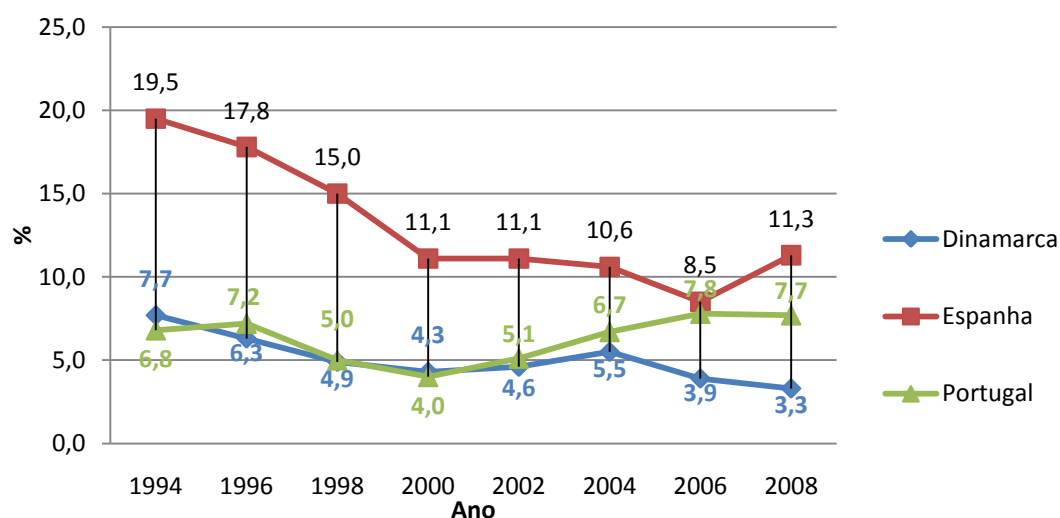
Os dados analisados evidenciam que os níveis educacionais influenciam a participação no emprego, variando esta ainda de acordo com a amplitude do escalão etário<sup>14</sup>.

Consideremos assim, um período sem grandes quebras conjunturais de actividade económica, no qual se torna possível proceder com alguma segurança ao isolamento da influência sobre o desemprego de factores como a idade e as habilitações literárias, entre outras.

### 8.2.1 A taxa de desemprego

Ao longo dos anos, o desemprego assumiu comportamentos diferentes nos países em análise, como nos revela o Gráfico 15:

**Gráfico 15 - Taxa de Desemprego Total (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (2009/12/03)

<sup>14</sup> Referimos, mais uma vez, que estamos a proceder à caracterização dos indicadores do mercado de trabalho num período anterior à crise que se abateu na segunda metade de 2008.

Podemos observar que Portugal regista inicialmente uma descida da taxa de desemprego, invertendo essa tendência a partir do ano 2000, ano em que regista os valores mais baixos, 4,0%. O nosso país contraria então a tendência de descida verificada, até 2006, pelos outros dois, atingindo neste último ano o seu valor máximo (7,8%) nesta série. Observa-se que Portugal apresenta até 2004 uma taxa de desemprego com valores muito semelhantes aos da Dinamarca, mas a partir daquele ano o nosso país vê aumentar a taxa de desemprego, chegando aos 7,7% em 2008, enquanto que a Dinamarca reduz o valor correspondente até um mínimo de 3,3% naquele último ano.

Com uma taxa de desemprego total muito elevada, Espanha inicia a série com uma taxa de desemprego de 19,5% em 1994. No entanto, ao longo dos anos podemos observar uma tendência de redução substancial daquela taxa, vindo a atingir o seu mínimo em 2006, com 8,5%. O ano de 2008, já de crise aberta, afecta especialmente Espanha, fazendo-a registar para a taxa de desemprego um dos valores mais elevados dos países em análise e da UE (27): 11,3%, contra 7,0% na UE (27).

Quando procedemos à análise da taxa de desemprego total para a data de referência das políticas de flexigurança, observamos que a Dinamarca regista, em 1994, um valor de 7,7%, muito semelhante ao de Portugal em 2006 (7,8%) e mais baixo do que o registado em Espanha (8,5%) neste mesmo ano.

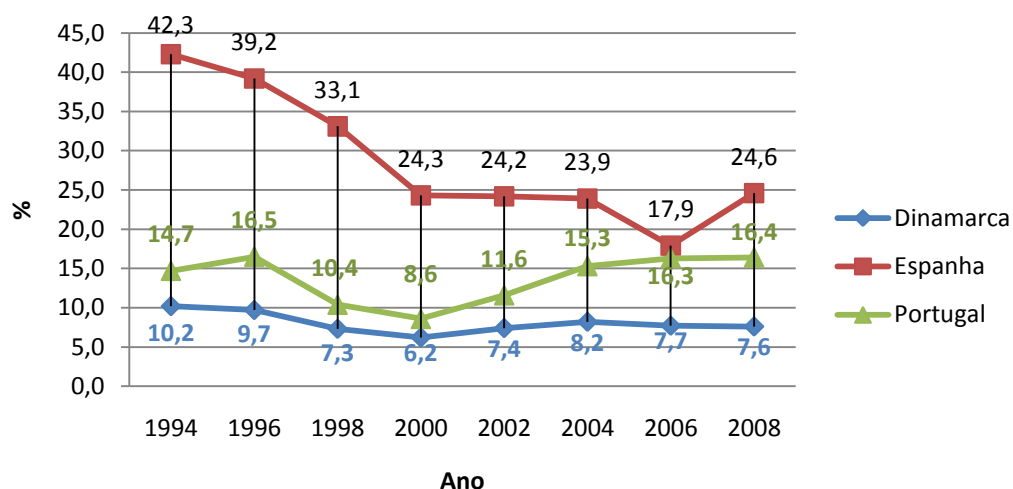
Portanto, no que respeita ao desemprego total não existe grande disparidade de valores observados relativamente às datas de implementação da flexigurança nos países em análise.

***Mas será que o desemprego é sentido de igual forma pelos diferentes escalões etários nos três países?***



Observando a população com idade até aos 25 anos (Gráfico 16), verificamos uma tendência muito semelhante à da taxa de desemprego total, embora com valores muito superiores.

**Gráfico 16- Taxa de Desemprego dos jovens (idades inferiores a 25 anos) (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (2009/12/03)

Relativamente ao desemprego dos jovens, verificam-se valores completamente diferenciados dos restantes países quando analisamos Espanha. Este país registou em 1994 uma taxa de desemprego para os jovens de menos de 25 anos de 42,3%. Como este indicador conheceu, entretanto, uma evolução decrescente - ao contrário da de Portugal, onde a taxa de desemprego de jovens foi aumentando a partir de 2000 - aproximou-se em 2006 dos valores portugueses, ao apresentar uma taxa de 17,9%, a mais baixa que registou nos últimos anos para o desemprego da população jovem.

Embora a tendência da taxa de desemprego da população até aos 25 anos descreva uma trajectória não muito diferente da observada para a população total, Portugal regista em cada um dos períodos em análise taxas muito superiores para esta

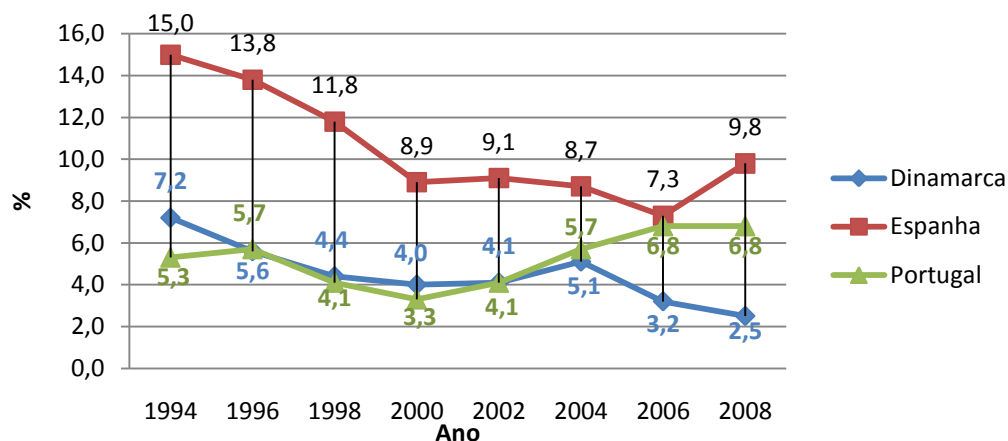
população. De 1996 até 2000 observa-se uma tendência de descida desta taxa de desemprego, mas este esforço não é sustentado e aquela taxa inverte-se nesta data, vindo a aumentar até 2008, ano em que regista um valor de 16,4%, o mais elevado desde 1996.

Mantendo uma trajectória semelhante à que vimos para a taxa de desemprego total, a Dinamarca regista também valores superiores aos daquela para a taxa de desemprego dos jovens. Mas ao longo do período este país nórdico apresenta sempre taxas de desemprego dos jovens muito inferiores às portuguesas e, sobretudo, às espanholas.

***E qual será o comportamento da taxa de desemprego nos países em análise quando procedemos à observação de um intervalo de idade superior?***

Vamos, assim, analisar o comportamento da taxa de desemprego para o intervalo de idades entre os 25 e os 74 anos:

**Gráfico 17 - Taxa de Desemprego no Intervalo de idades 25 - 74 anos**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (2009/12/03)

Podemos observar que Espanha continua com uma taxa de desemprego mais elevada do que os outros dois países. Este país

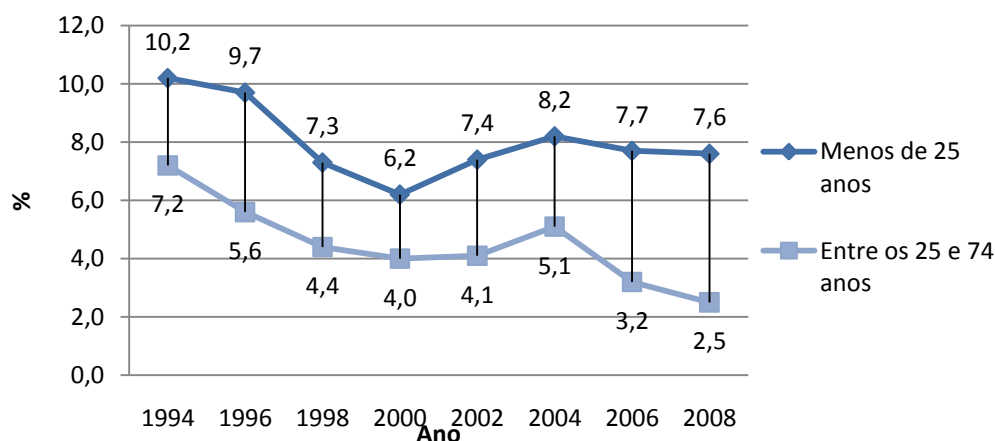
apresenta um valor de 15%, em 1994 e verifica uma tendência de decréscimo desta taxa até ao ano de 2006 (7,3%), a partir do qual se observa uma inversão desta tendência.

Mantendo também uma trajetória semelhante à da taxa total de desemprego, Portugal regista agora valores inferiores, com um mínimo em 2000 (3,3%) e um máximo de 6,8% em 2006 e 2008. Contrariamente aos outros dois países, a Dinamarca mantém um decréscimo da taxa a partir do ano de 2004, obtendo em 2008 a sua taxa mais baixa, com um valor de 2,5%.

No período de implementação das políticas de flexigurança (1994), a Dinamarca registou para este intervalo etário uma taxa de desemprego de 7,2%, muito idêntica à de Espanha (7,3%) e superior à de Portugal (6,8%) no período de referência dos dois países ibéricos (2006). Assim, verifica-se que não existe grande divergência do valor das taxas de desemprego para o conjunto dos escalões etários entre os três países em análise quando da discussão da flexigurança.

Perante a questão da possibilidade de a idade poder afectar a taxa de desemprego, é possível observar a evidência de a população com idade até aos 25 anos ser a mais vulnerável ao desemprego:

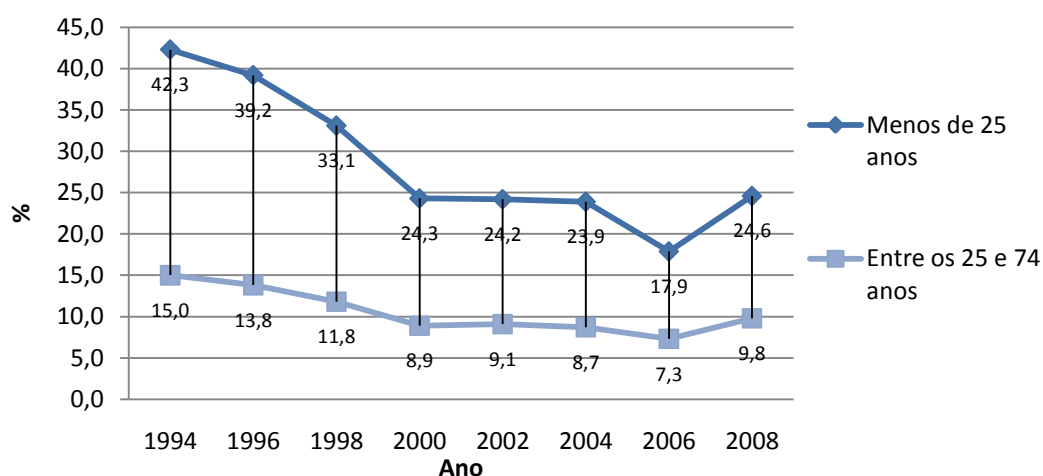
**Gráfico 18 - Taxa de Desemprego na Dinamarca por escalões etários**



Fonte: Base de dados do Eurostat consulta por acesso online

Verifica-se também na Dinamarca que os mais jovens têm mais dificuldade em entrar no mercado de trabalho, sendo possível constatar um aumento da diferença entre as taxas de desemprego por escalões etários nos últimos anos. Consideremos agora a correspondente situação em Espanha.

Gráfico 19 - Taxa de Desemprego em Espanha por escalões etários



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

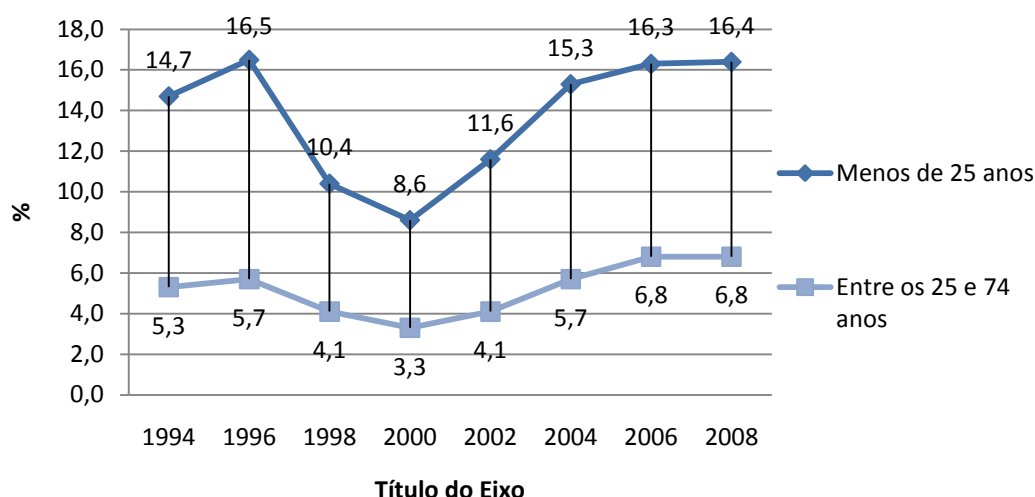
<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (03/12/2009)

Como já sabemos, a taxa global de desemprego em Espanha regista valores mais elevados do que os da Dinamarca. Quando procedemos à análise por diferentes escalões etários, é possível verificar uma diferença muito significativa entre a taxa de desemprego para o escalão compreendido entre os 25 e os 74 anos e o escalão dos mais jovens. Esta diferença chega a atingir mais de 27 pontos percentuais em 1994, ano em que os jovens espanhóis se depararam com maior dificuldade na entrada no mercado de trabalho. Ao longo do período em análise, e até 2006, é visível uma tendência de aproximação entre as duas taxas, registando-se então um afastamento mínimo entre ambas e iniciando-se novamente uma tendência de afastamento.

Quando procedemos à comparação da taxa de desemprego entre a Espanha e a Dinamarca verificamos que o primeiro apresenta valores mais elevados. No entanto quando desagregamos a taxa de desemprego e procedemos à sua análise por escalões etários, constatamos que os jovens espanhóis têm maior dificuldade em entrar no mercado de trabalho relativamente aos dinamarqueses.

Consideremos agora a situação correspondente em Portugal, descrita pelo Gráfico 20:

**Gráfico 20 - Taxa de Desemprego em Portugal por escalões etários**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (2009/12/03)

Pela análise do Gráfico constatamos que também em Portugal os jovens têm mais dificuldade em conseguir encontrar emprego do que os mais velhos. Verifica-se que em 2000 há uma aproximação entre a taxa de desemprego de ambas as faixas etárias, nunca deixando de haver um diferencial no mínimo de 5,3% no período em análise. A partir desta data é notória uma tendência de crescimento em ambas as taxas de desemprego e um distanciamento entre as mesmas que atinge o seu valor máximo em 2004 e 2008 (9,6%).

Em suma, podemos concluir que a taxa de desemprego se comporta de forma diferente nos vários países. Dentro dos países em análise, Espanha apresenta a taxa global de desemprego mais elevada, sendo que Portugal se encontrou durante bastante tempo em contra-ciclo. Quando procedemos à análise da taxa de desemprego dos mais jovens, comparando o seu comportamento para os países em análise, é notória a dificuldade revelada pela Espanha a este respeito. No entanto, até 2006 Espanha foi o único país que manifestou uma tendência acentuada no decréscimo desta taxa. Podemos concluir que, em 2008, a taxa de desemprego dos jovens é aproximadamente o dobro da dos mais velhos. A taxa de desemprego na faixa etária dos 25 – 74 regista valores inferiores à dos jovens, acompanhando a tendência da taxa global de desemprego, como seria de prever. Para cada um dos países em análise podemos constatar que a tendência de evolução da taxa de desemprego dos jovens até aos 25 anos acompanha a tendência da taxa de desemprego na faixa etária dos 25-74.

Podemos então concluir que a idade afecta a entrada no mercado de trabalho, sendo esta realidade visível em todos os países em análise. E também que os mais jovens são os que têm mais dificuldade de inserção, apresentando sempre taxas de desemprego superiores às do conjunto da restante população. Assim, face a uma estratégia de flexigurança, a faixa etária até aos 25 anos pode constituir um factor crítico do mercado de trabalho se não forem concebidas e implementadas adequadas políticas de emprego e formação.

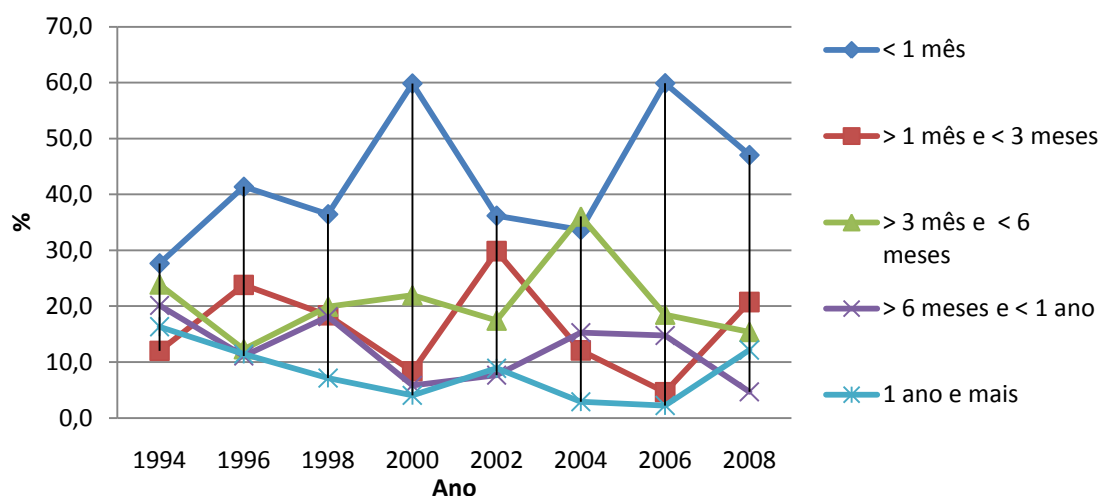
Consideremos agora a duração média do desemprego.

***Será que os três países em análise se comportam da mesma forma quanto ao tempo de permanência no desemprego?***

As evidências apontam para diferenças significativas também deste ponto de vista.

Podemos constatar que, conforme mostra o Gráfico 21, embora com acentuadas oscilações ao longo do período, a Dinamarca regista uma percentagem relativamente elevada de população desempregada que consegue entrar no mercado de trabalho em menos de um mês, a qual atinge os 59,9% em 2000 e 2006.

**Gráfico 21 - Tempo de Permanência no Desemprego - Dinamarca (todas as idades)**



Fonte: Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

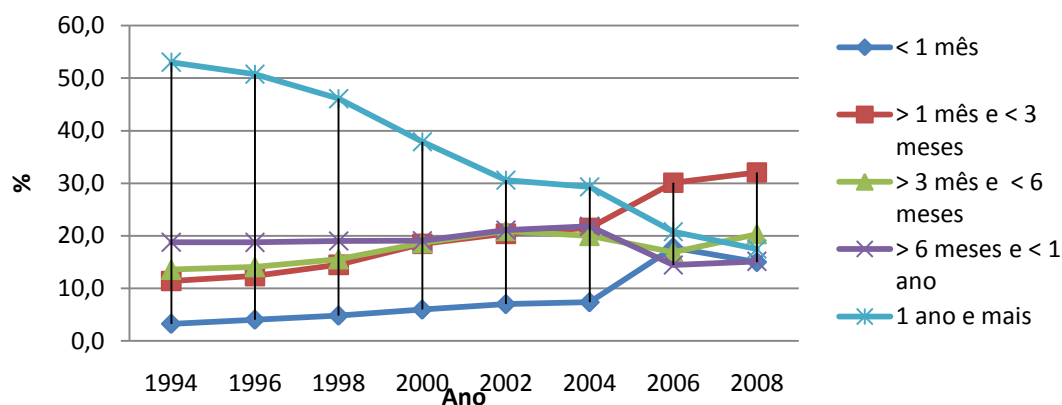
Pelo contrário, a taxa de desemprego de longa duração – 1 ano e mais - é muito baixa na Dinamarca, registando o mínimo em 2006 (2,2%) e o máximo em 2008 (12,2%). Podemos verificar nos últimos dois anos em análise uma tendência para o aumento do desemprego de longa duração, verificando-se a situação inversa para os desempregados que permanecem mais de seis meses e menos de um ano no desemprego.

De forma simplista, e sem recorrer a outra informação, podemos então interrogar-nos se não estaremos perante uma transferência de um fluxo de desempregados do menor para o maior daqueles dois intervalos de duração, muito provavelmente em consequência da crise actual.

Idêntica simetria se verifica entre os intervalos de duração inferior a três meses e entre três e seis meses.

Consideremos agora a situação correspondente nos outros países.

**Gráfico 22 - Tempo de Permanência no Desemprego - Espanha (todas as idades)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

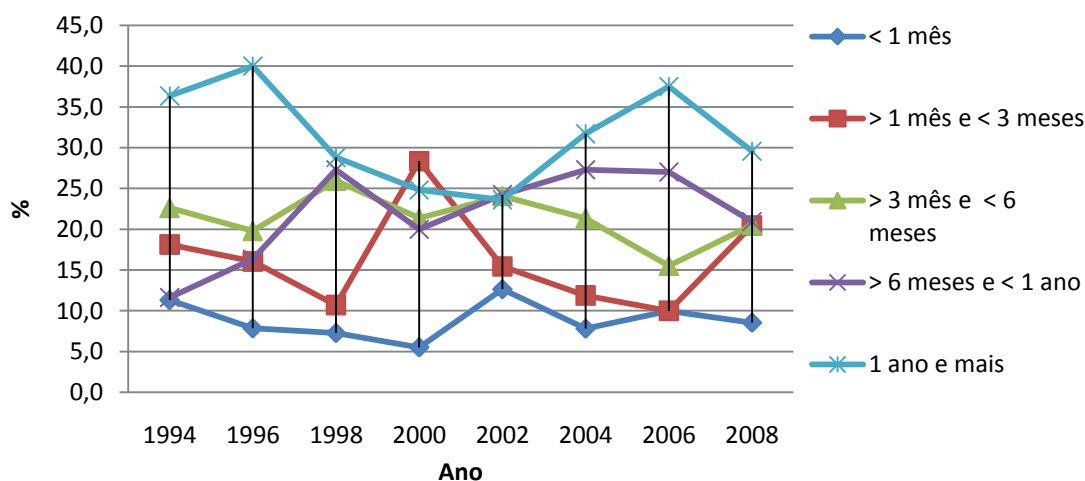
Partindo, em 1994, de valores extremamente elevados do desemprego de longa duração, Espanha regista uma tendência de decréscimo acentuado daquela taxa, verificando o valor mais baixo (17,5%) em 2008, bem inferior ao da economia portuguesa.

É evidente a subida das taxas de desemprego nos períodos entre um e três meses e entre três e seis meses, manifestando uma tendência para os desempregados se manterem nesta situação por períodos de tempo cada vez menores. Com efeito, em 2008, já com os efeitos da grande crise a começar a instalar-se, Espanha verifica ainda uma taxa extremamente elevada para o desemprego superior a um e inferior a três meses, 32%, facto que parece denotar a grande adaptabilidade do mercado de trabalho espanhol.

***E que perfil caracteriza o tempo de permanência no desemprego em Portugal?***



**Gráfico 23 - Tempo de Permanência no Desemprego - Portugal (todas as idades)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

Pela análise do Gráfico 23, verifica-se que em Portugal uma elevada percentagem de desempregados assim permanece por períodos superiores a um ano. A partir de 2002, é mesmo visível uma tendência para a maioria dos desempregados permanecerem mais de seis meses no desemprego, sendo pequena a percentagem dos que aí permanecem menos de um mês. Em 1996, Portugal regista a taxa mais elevada de desempregados por um período superior a um ano (40%), situação que se mantém praticamente ao longo de todos os anos com excepção do período de 1998 a 2002. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego de muito curta duração (inferior a um mês) verifica os valores mais baixos de todos, situando-se em 8,5% em 2008, contra uma taxa de 29,6% para os que permanecem no desemprego por mais de um ano para a mesma data.

Estes valores indiciam para Portugal uma dificuldade muito significativa de integração dos desempregados, ou por falta de adaptação ao mercado de trabalho, ou por insuficiência de oferta de emprego. Assim, uma parte da população permanece

desempregada por longos períodos de tempo, com todos os problemas de natureza social e económica que tal facto acarreta.

Quando olhamos para o comportamento dos três países no que respeita ao tempo de permanência no desemprego, constatamos que a Dinamarca regista uma tendência diferente de Portugal e, em parte, de Espanha. Com efeito, e relativamente aos anos de referência, verificamos que em 1994 a Dinamarca registava taxas mais altas para o desemprego de curta duração e mais baixas para o de longa duração. Pelo contrário, em Portugal verificamos que mais de 64,5% da população desempregada permanecia mais de 6 meses no desemprego em 2006, contra um valor equivalente de 36% para a Dinamarca, em 1994.

Naquele mesmo ano de 2006, Espanha registava uma percentagem de aproximadamente 32% de desempregados por mais de seis meses, valor inferior ao da Dinamarca quando da implementação da flexigurança. Pelos dados em análise, verificamos igualmente que Espanha não se encontrava em 2006 muito longe dos valores registados pela Dinamarca em 1994.

Em suma, no período em que se iniciou o debate sobre a flexigurança, Portugal apresentava valores para a duração do desemprego muito diferentes dos apresentados pela Dinamarca na altura em que esta implementou aquela estratégia. Esta diferença de valores é mais significativa para as taxas de desemprego dos que permanecem mais e menos tempo no desemprego, sendo que para Portugal a taxa mais elevada é a do desemprego de longa duração e na Dinamarca a taxa mais elevada é a dos que permanecem menos tempo desempregados.

Ora, de acordo com a teoria do ciclo de vida, podemos constatar a presença de diversos períodos de quebra de emprego e de tempos de permanência no desemprego mais ou menos demorados. No entanto, nesta teoria é ainda notória a influência que a idade pode exercer na empregabilidade. Assim, torna-se

pertinente analisar a influência dos escalões etários na duração do desemprego e na reempregabilidade.

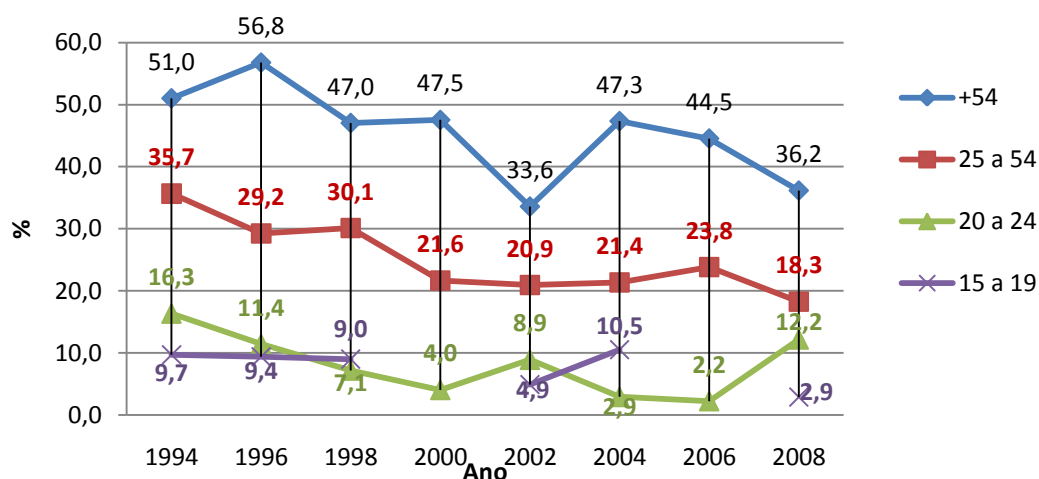
***Será que a idade tem influência no tempo de permanência no desemprego?***

Muitos estudos referem que os desempregados com mais idade têm mais dificuldade em tornar a entrar no mercado de trabalho, após o desemprego.

No sentido de confirmarmos ou rejeitarmos esta ideia vamos proceder à análise empírica de dados estatísticos que nos forneçam indicação sobre o tempo de permanência no desemprego de acordo com diferentes escalões etários.

***Face ao tempo de permanência no desemprego, qual será o comportamento do desemprego na Dinamarca por escalões etários?***

**Gráfico 24 - Desemprego de Longa Duração, por faixa etária - Dinamarca**



Fonte: Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

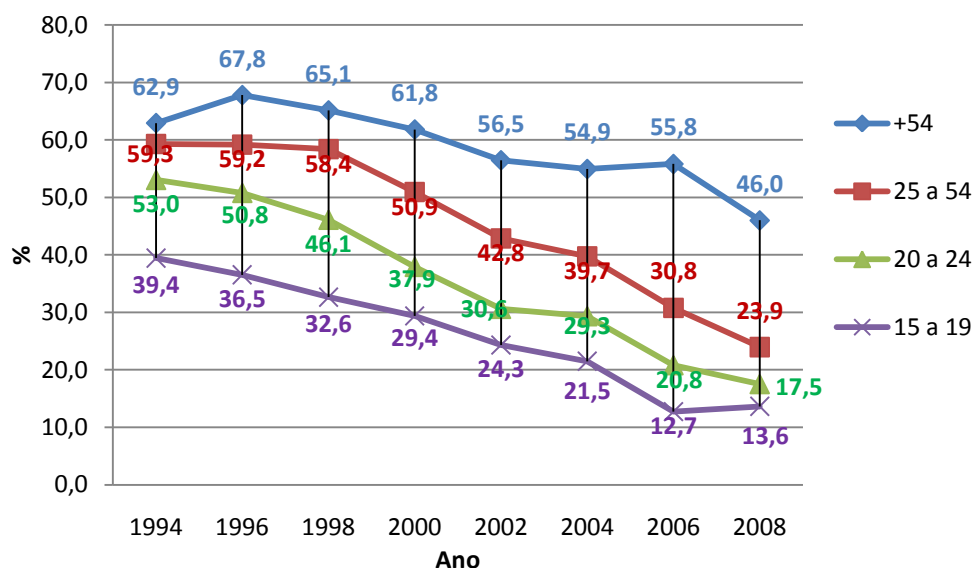
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

Embora com taxas globais de desemprego de longa duração bastante inferiores, a Dinamarca mantém uma tendência semelhante à dos outros dois países no que respeita à duração do

desemprego, já que manifesta uma predominância de desempregados de longa duração no escalão etário mais elevado. Não obstante, tem-se verificado alternância entre os desempregados das faixas etárias entre os 20 e 24 anos e entre os 15 e os 19 anos, tendência pouco significativas e pouco conclusiva face à ausência de dados em determinados períodos.

Repliquemos agora a análise para Espanha, a partir da descrição feita pelo Gráfico 25:

**Gráfico 25 - Desemprego de Longa Duração, por faixa etária - Espanha**

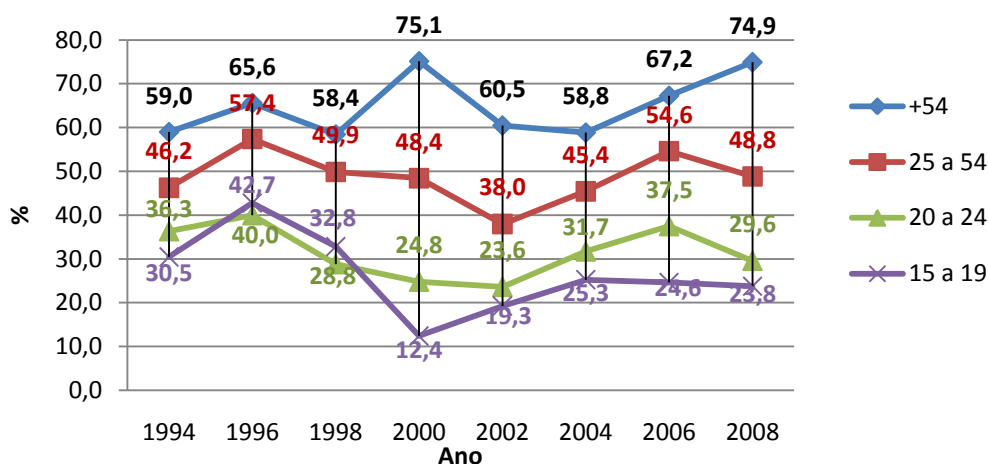


**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

No respeitante ao posicionamento dos escalões etários em relação ao desemprego de longa duração, Espanha regista uma situação muito idêntica à de Portugal, embora com valores inferiores e com uma tendência de decréscimo, praticamente comum a todas as faixas etárias. Para o escalão etário de mais de 54 anos, registou-se em 2008 uma taxa de desemprego de longa duração de 46%, ou seja, inferior à portuguesa em quase 30%, como comprovamos em seguida:

**Gráfico 26 - Desemprego de Longa Duração, por faixa etária - Portugal**



Fonte: Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

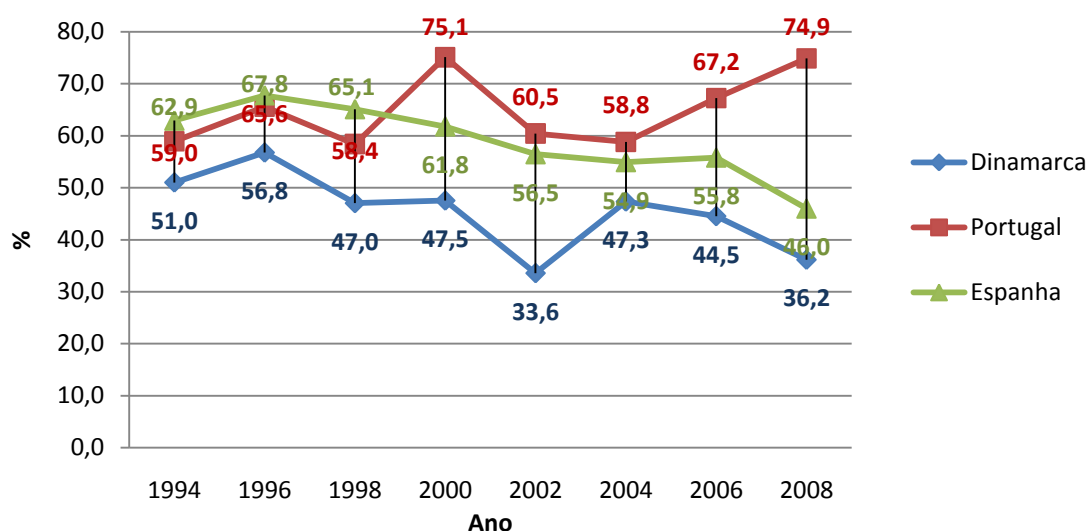
É visível no gráfico que o comportamento do desemprego de longa duração em Portugal assume um comportamento diferente em função da faixa etária da população. Verificamos que, com o aumento do escalão etário, aumentou também a taxa de desemprego de longa duração, sendo evidente que os desempregados com mais de 54 anos são os que apresentam maior probabilidade de permanecer mais tempo no desemprego: ao longo dos últimos catorze anos, conhecem uma taxa mínima daquele tipo de desemprego de 58,4% em 1998. Em 2008, de entre os desempregados neste escalão etário verifica-se 74,9% serem desempregados de longa duração.

Nos escalões etários mais baixos são, em regra, menores as percentagens de desempregados de longa duração, verificando-se em 2008 que, do total de desempregados com idades compreendidas entre os 15 e os 19 anos, 23,8% permaneceram mais de um ano no desemprego, o valor mais baixo para os diferentes escalões etários nesta data.

***Mas como se comparam os três países face à reempregabilidade dos desempregados de mais idade?***

Quando procedemos à análise do desemprego de longa duração no grupo dos de mais de 54 anos (cf. Gráfico 27), verificamos que, a partir do ano 2000, Portugal regista permanentemente percentagens mais elevadas. A partir de 2004, em Portugal aumenta sempre a percentagem de população que se encontra nesta situação, contrariamente aos outros países que vêm diminuir a percentagem de desempregados de longa duração com mais de 54 anos:

**Gráfico 27 - Desemprego de Longa Duração (população com mais de 54 anos)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

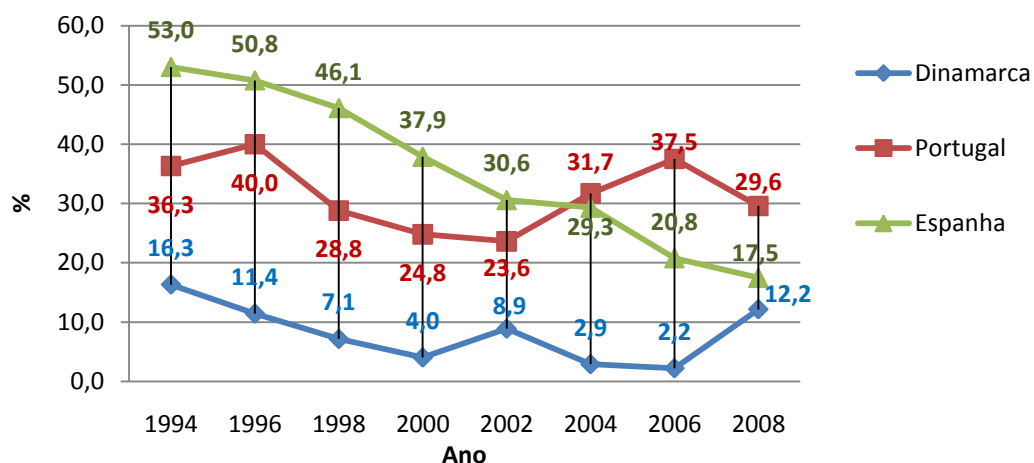
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

Quando procedemos à análise para os anos de referência da flexigurança, verificamos que a Dinamarca apresentava em 1994 um valor percentual de 51%, inferior ao de Portugal (58,8%) e ao de Espanha (54,9%), ambos para o ano de 2006.

Se alargarmos a análise ao total dos desempregados, verifica-se que, quando comparada com os outros dois países, a Dinamarca regista ao longo dos anos uma percentagem de desempregados de longa duração inferior às de Portugal e de Espanha; no entanto, contrariamente a Portugal e Espanha, e

traduzindo já certamente os primeiros reflexos da crise global, em 2006 a Dinamarca inverte a sua tendência de descida:

**Gráfico 28 - Desemprego de Longa Duração (total da população)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I) (2009/12/19)

Em suma, podemos constatar que os países em análise assumem diferentes comportamentos face à duração do desemprego. Podemos ainda afirmar que os desempregados com mais idade são os que têm mais probabilidade em permanecer nesta situação por maior período de tempo.

***Após concluirmos que a duração do desemprego é agravada pela idade, será que factores como a educação e formação podem agravar ou desagravar a permanência no desemprego?***

#### **8.2.2 O nível de educação e a participação no mercado de trabalho**

A importância da problemática da educação começou por ganhar relevo na teoria do capital humano, embora mais numa perspectiva de retorno económico. Não obstante a importância que esta teoria tem como suporte ao nosso trabalho, a teoria do ciclo

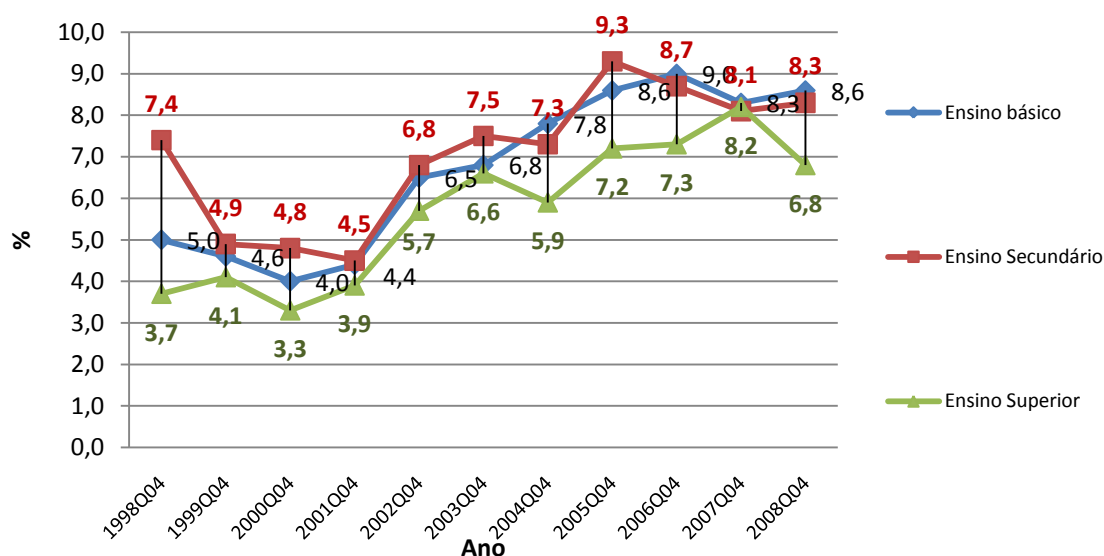
de vida assume uma relevância muito maior no estudo da influência do capital humano face ao mercado de trabalho e, especialmente em relação ao desemprego, como temos vindo a referir.

Nesta parte da dissertação, começámos por caracterizar genericamente o estado da educação e formação nos três países, passando depois à análise do emprego e desemprego no respectivo mercado de trabalho. Vamos agora combinar as duas abordagens, procurando identificar até que ponto o nível educacional pode ser um factor de facilitação da entrada ou reentrada no mercado de trabalho.

Para tal, procedemos a uma análise da taxa de desemprego de acordo com três níveis de educação (*básico; secundário; superior*) no sentido de avaliar se um maior nível de educação reduz a possibilidade de permanecer desempregado.

Dispondo apenas de dados trimestrais, optou-se por uma análise de trimestres homólogos, neste caso o quarto trimestre.

**Gráfico 29 - Taxa de Desemprego na faixa etária entre os 15-64 anos – Portugal**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2009/12/19)

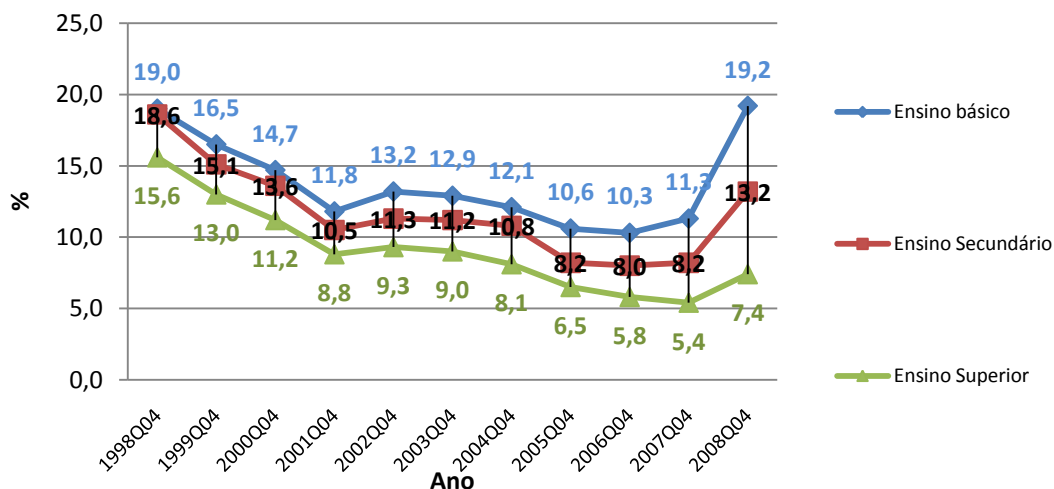


Quando procedemos à análise do desemprego por níveis educacionais, verifica-se que a população com o ensino superior regista em geral a taxa mais baixa de desemprego. Na última década, o desemprego neste nível educacional registou o seu valor mais baixo em 2000, com 3,3%, ocorrendo situação idêntica para o ensino básico, com 4,6%. Não obstante estarmos perante uma população com maior nível educacional, a taxa de desemprego dos detentores de ensino superior subiu até ao ano de 2007, para 8,2%, verificando-se um aumento de 4,9% em relação ao ano de 2000. Em 2008, assistimos a um decréscimo, para 6,8%, da taxa de desemprego da população com o ensino superior, contrariamente ao que sucede com os níveis educacionais mais baixos. Procedendo à análise destes níveis, verifica-se que registam taxas de desemprego mais elevadas, oscilando ao longo dos anos.

A taxa de desemprego da população com o ensino secundário completo regista uma tendência significativa para o agravamento no período em análise, conhecendo por vezes valores superiores à do ensino básico. Esta situação parece contrariar as teorias do investimento em capital humano que referem que quanto maior o nível educacional mais fácil será o acesso ao emprego.

Apresentando, como vimos, taxas de desemprego globais elevadas, Espanha manifesta uma tendência generalizada de decréscimo do desemprego para os três níveis educacionais, tendência que ocorre até 2006 com uma ligeira quebra em 2001. Em 2006 inicia o acréscimo da taxa de desemprego, destacando-se o agravamento acentuado para o ensino básico onde regista em 2008 a taxa de desemprego mais elevada dos últimos dez anos em análise, (19,2%):

**Gráfico 30 -Taxa de desemprego na faixa etária entre os 15-64 anos Espanha**



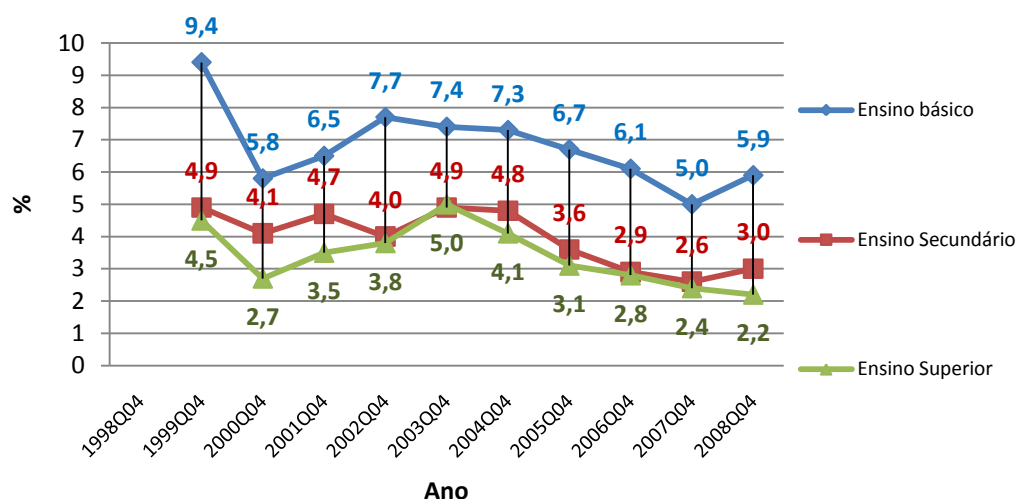
Fonte: **Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online**

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (19/12/2009)

O ensino superior verifica um crescimento mais moderado da taxa de desemprego face aos outros níveis de educação, registando embora um acréscimo de 2% entre 2007 e 2008. Em geral, ao longo do período verifica-se em Espanha que as taxas de desemprego são menores para mais elevados níveis educacionais e que esta tendência se afigura sustentada.

Quanto à Dinamarca, ela regista a maior taxa de desemprego no ensino básico, situação perfeitamente distinta da dos outros dois níveis:

**Gráfico 31 - Taxa de Desemprego na Faixa Etária entre 15 - 64 anos – Dinamarca**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2009/ 12/ 19)

À população com o ensino superior corresponde a menor taxa de desemprego: apresenta um valor de 2,2% para o ano de 2008, mais baixa 0,8% da que corresponde ao ensino secundário e mais baixo 3,7% relativamente à do ensino básico.

É notória na Dinamarca a correspondência entre a taxa de desemprego e os níveis educacionais, na linha do que ditariam as teorias do capital humano. No entanto, os efeitos da crise levantam-nos dúvidas sobre a possibilidade de esta tendência se manter, como o gráfico mostra a partir de 2007.

Comparando os países em análise, observa-se que se nos reportarmos aos valores das taxas apresentados por Portugal a relação entre taxa de desemprego e escolaridade pode aqui não ser tão conclusiva quanto nos outros dois países; no entanto torna-se necessário ter em atenção a estrutura do mercado de trabalho e a sua capacidade de absorção dos trabalhadores com os diferentes níveis educacionais.

Embora a situação portuguesa manifeste ambiguidades e, por vezes, inversões quanto à capacidade de absorção pelo mercado

de trabalho de níveis de qualificação superiores, podemos constatar que, em geral, a um aumento da escolaridade corresponde uma maior facilidade de entrada do mercado de trabalho. No entanto, deve ressaltar-se a grande probabilidade que o país apresenta de os mais habilitados ocuparem tarefas abaixo das suas qualificações, com as consequências que descrevemos no enquadramento teórico.

***Analise agora a forma como os principais indicadores de flexibilidade se têm comportado nos três países.***

## 9 Flexibilidade

A globalização tem provocado inúmeras alterações no mercado de trabalho, criando postos de trabalho e destruindo outros. Os vínculos laborais alteram-se e a mobilidade dos trabalhadores torna-se imperativa face ao aparecimento de novas tecnologias e a obsolescência de outras. O mercado de trabalho torna-se cada vez mais flexível em busca de mais e, desejavelmente, melhor emprego e procurando a competitividade.

Como vimos, a flexibilidade pode definir-se como “a *capacidade da empresa modular a segurança do emprego segundo as realidades económicas*”. (MTSS 2006)

Da definição acima apresentada é possível deduzir que a necessidade de proceder a alterações na organização se repercute em alterações do mercado de trabalho, podendo, entre outras criar situações precárias de emprego.

Não sendo nossa intenção esgotar a análise de todos os indicadores nesta área, vamos no entanto abordar alguns procurando perceber como os países se comportam.

É comum ouvir-se falar na maior ou menor protecção do mercado de trabalho, podendo esta eventualmente exercer alguma influência na forma de contratação dos trabalhadores.

***Até que ponto o contrato de trabalho a termo certo pode funcionar como forma de contornar a dificuldade de despedir?***

Vamos procurar estabelecer alguma relação entre este tipo de contrato e a protecção do mercado de trabalho nos países em análise.

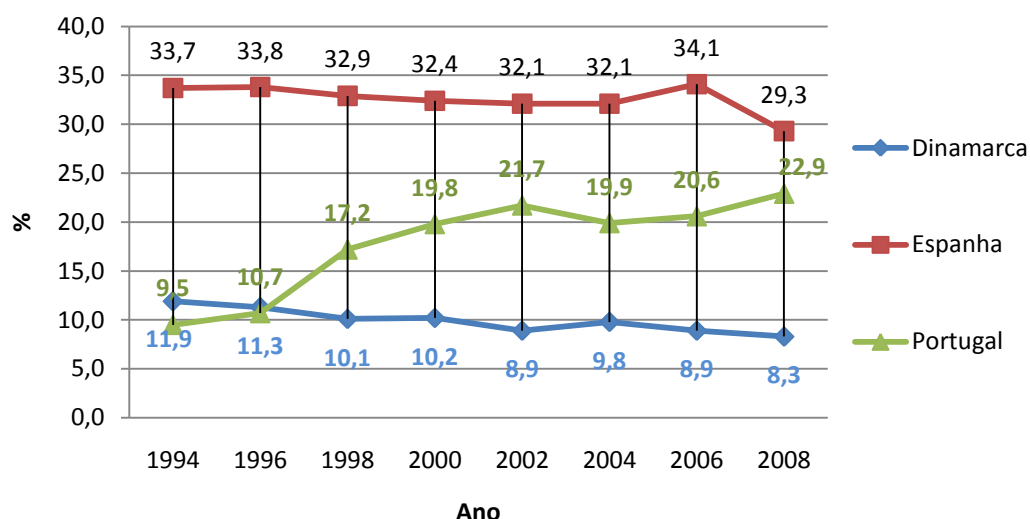
## 9.1 O trabalho em regime de contrato a termo certo.

Os empregadores utilizam diversas formas de contratação de empregados, sendo uma delas designada por contrato a termo certo. Esta forma de contratação caracteriza-se por um acordo de trabalho onde previamente é conhecido o seu prazo de vigência.

Sendo esta uma forma de contratação que se verifica em diversos países, não assume a mesma importância em todos eles e não se manifesta de igual modo em todas as faixas etárias.

***Qual a importância deste tipo de contratação nos diferentes países?***

**Gráfico 32 – Percentagem de contratos a termo certo (15-64 anos), %**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (2009/12/03)

A Dinamarca apresenta-se com uma taxa de contratação a termo certo relativamente baixa face aos países em comparação. Manifesta ainda, contrariamente a Portugal e Espanha, uma tendência para o seu decréscimo, revelando o seu valor mais baixo em 2008, 8,3%. Poderá este resultado considerar-se já um efeito positivo da flexigurança?

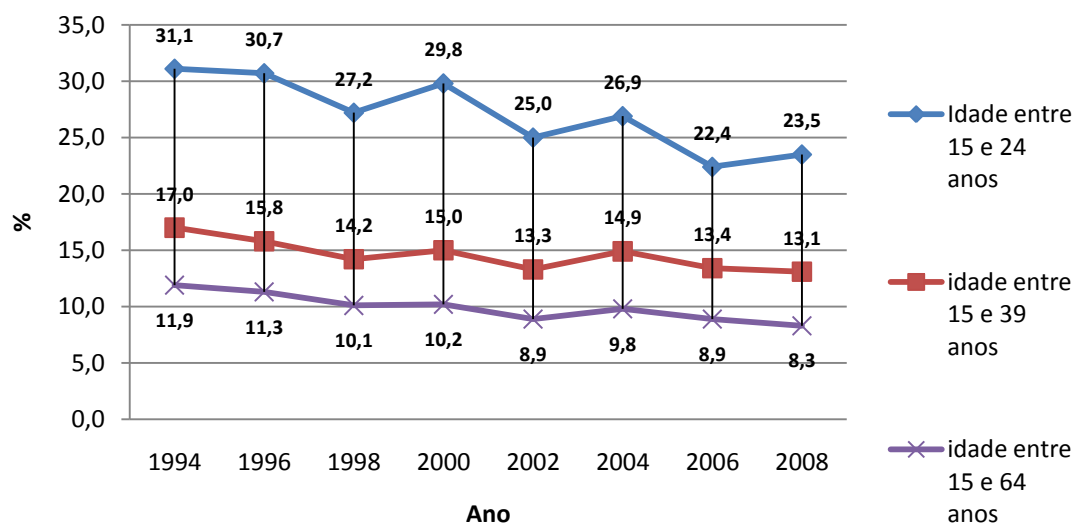
O contrato a termo certo assume especial relevo em Espanha, país que ao longo do período em estudo tem verificado maior percentagem de empregados sujeitos a este contrato. Este país mantém praticamente os mesmos valores, apenas com pequenas oscilações, manifestando no entanto uma tendência de decréscimo neste tipo de contratação em 2008.

Desde 1994, e contrariando a tendência da Dinamarca para a diminuição do peso dos contratos a termo, Portugal vem registando quase sistematicamente uma tendência para o agravamento daquele indicador, atingindo-se em 2008 os 22,9%.

### ***Mas como se distribui o contrato a termo certo face à idade?***

Referindo o caso da Dinamarca:

**Gráfico 33 – Percentagem de contratos a termo certo, por escalões de idade - Dinamarca (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

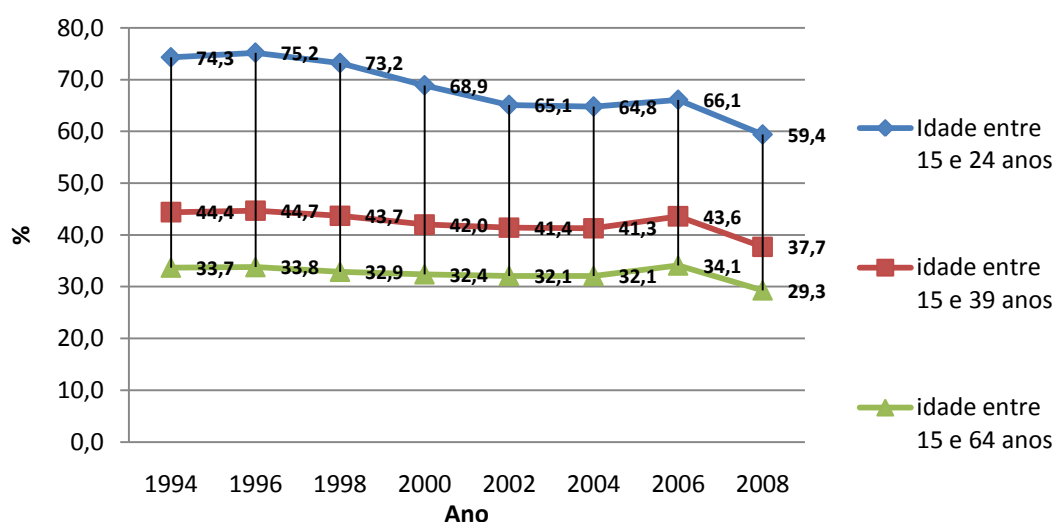
<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (2009/12/03)

A percentagem de emprego com contrato a termo certo na Dinamarca assume os maiores valores para a faixa etária mais

jovem (15-24 anos); não obstante alguma oscilação, ela manifesta no entanto tendência a diminuir, situação que se constata igualmente em todas as outras faixas etárias ao longo da última década. Verifica-se assim que, em 2006, a Dinamarca regista taxas de contratação a termo certo inferiores às que se apuram em 1994 para qualquer dos grupos etários considerados.

Quando procedemos á análise de Espanha constatamos um forte recurso a este tipo de contratação, especialmente para o escalão etário mais jovem que surge muito destacado dos restantes:

**Gráfico 34 - Percentagem de contratos a termo certo, por escalões de idade - Espanha (%)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

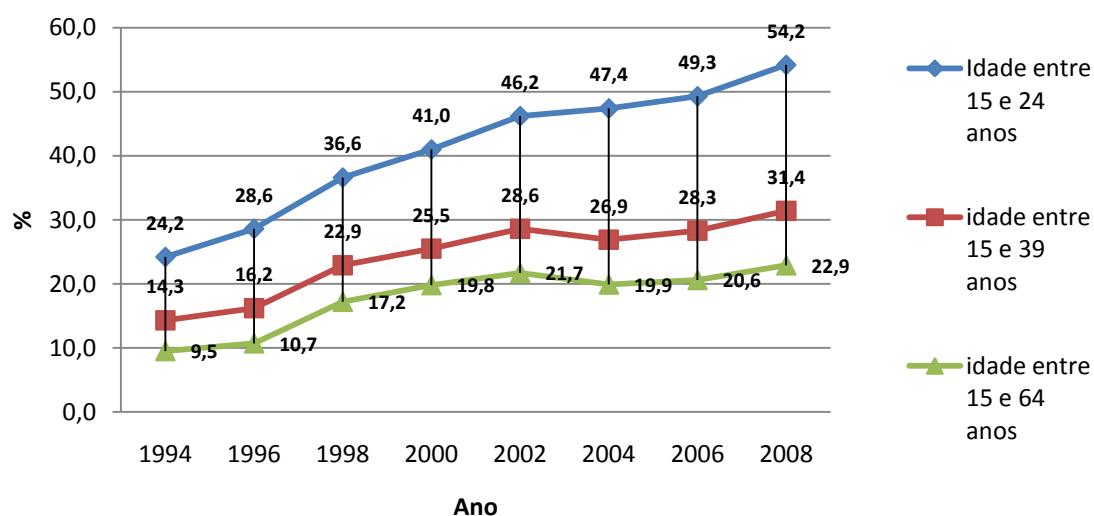
<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (2009/12/03)

Sendo notória a tendência para o decréscimo deste tipo de contratação, ela não deixa contudo de manter percentagens muito elevadas e que se agravam nos escalões etários mais baixos.

Contrariamente à Dinamarca e à Espanha, Portugal manifesta uma tendência para aumentar a utilização dos contratos a termo certo, como nos mostra o gráfico seguinte:



**Gráfico 35 - Percentagem de contratos a termo certo, por escalões de idade, em Portugal (%)**



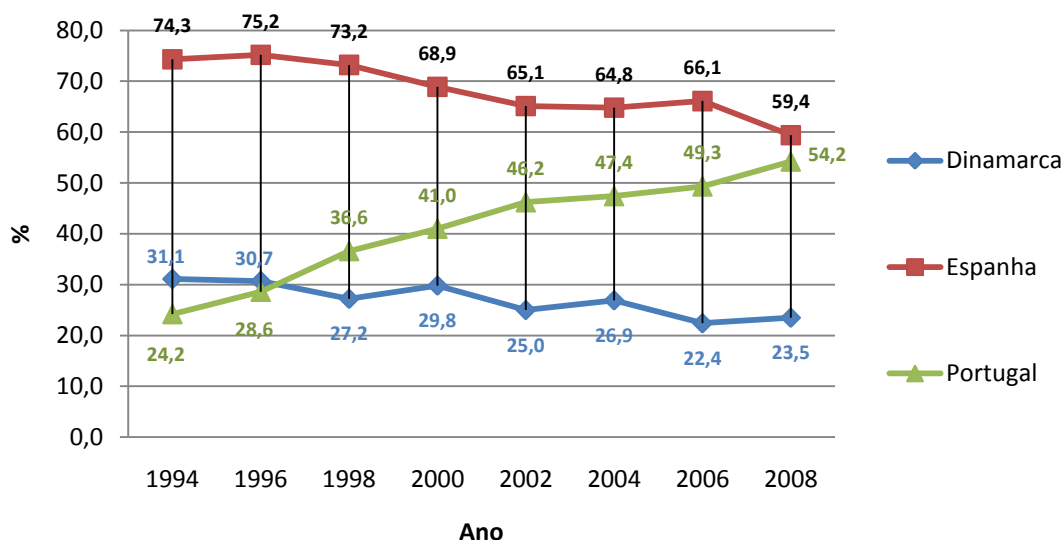
**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (2009/12/03)

Verificamos que, ao longo da última década, Portugal regista um acréscimo substancial dos contratos a termo certo, com especial incidência no escalão etário mais jovem: neste o contrato a termo certo chega a ultrapassar os 50%. A incidência deste tipo de contrato diminui também com a subida nas faixas etárias.

Sendo manifesto que os mais jovens constituem o principal alvo do contrato a termo certo, interessa-nos analisar como se comportam os três países face a este indicador.

**Gráfico 36 – Percentagem de Contratos a Termo Certo na faixa etária 15-24 anos**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (2009/12/03)

Constatamos que tanto em Espanha como na Dinamarca se manifesta tendência para o decréscimo da percentagem de contratos deste tipo na faixa etária mais afectada (15-24 anos). No entanto, e apesar de ao longo do período a tendência geral dos dois países ser para a descida, existe uma grande diferença nos valores de ambos, registando Espanha, em 2008, aproximadamente 36% mais contratos deste tipo que a Dinamarca.

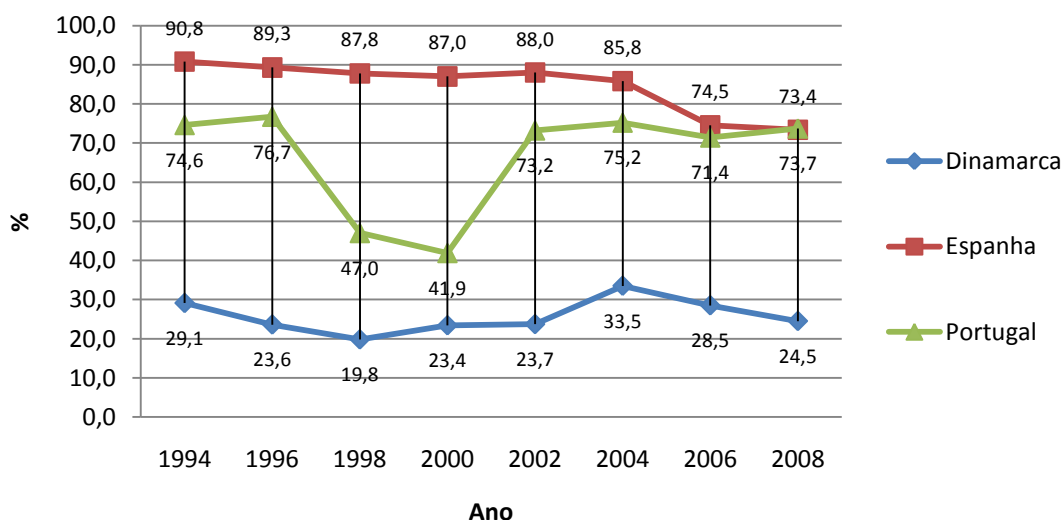
Com uma tendência contrária à dos outros dois países, Portugal regista um acréscimo percentual do uso deste tipo de contratação. Partindo, em 1994, de um valor inferior ao registado pela Dinamarca no mesmo período em aproximadamente 7%, o nosso país vem aumentando sistematicamente o recurso a este tipo de contratação entre a população jovem, a qual atinge em 2008 os 54,2%, valor próximo do registado por Espanha (59,4%) e 31% mais elevado que o da Dinamarca em 31% para a mesma data.

Ao longo do tempo considerado Portugal mais do que duplica o recurso a este tipo de contratação.

***Haverá alguma razão para que Portugal e Espanha apresentem taxas tão elevadas?***

Sendo apontadas diversas razões para a opção ou imposição deste tipo de contrato de trabalho, vamos analisar a que consideramos ser a mais importante: a impossibilidade de arranjar emprego com contrato a termo indeterminado.

**Gráfico 37 - Motivo do contrato a termo certo (15-24 anos)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupUpdateInfo.do> (2009/12/03)

Como podemos verificar, a razão pela qual a maioria dos trabalhadores em Espanha e Portugal se encontrarem nesta situação deve-se essencialmente à dificuldade de encontrarem emprego com contrato por tempo indeterminado. Percepção diferente revela a população dinamarquesa.

Em suma, arriscamos afirmar que em Espanha e Portugal este tipo de contrato a termo certo não constitui uma opção mas sim uma imposição face à impossibilidade de conseguir emprego a termo incerto.

## 10 A Segurança no mercado de trabalho

A segurança consiste em equipar pessoas com competências que as tornem capazes de progredir na sua vida laboral e as ajudem a encontrar um novo emprego. Tal deverá ser enquadrado por um sistema que permita o apoio ao rendimento, que facilite a transição do desemprego para o emprego, nomeadamente através de oportunidades de formação para todos os trabalhadores, em especial para os que detêm menos competências e os que possuem maior idade. (CE 2007)

Como já vimos anteriormente, a idade e o nível educacional podem, entre outros factores, afectar a mobilidade no mercado de trabalho. Assim, torna-se necessária a concepção e implementação de políticas do mercado de trabalho que garantam a segurança aos trabalhadores para acautelar um mínimo de rendimento nos períodos de inactividade e desemprego que se podem verificar durante as transições, como nos ensina a Teoria do Ciclo de Vida. Mas devem também ser desenvolvidas políticas que proporcionem a preparação dos trabalhadores para novas situações.

Falamos então de políticas de mercado de trabalho, habitualmente separadas entre políticas activas e passivas.<sup>15</sup> Não pretendemos neste trabalho expô-las exaustivamente nem esgotar a apresentação dos indicadores que lhes estão associados, mas procuraremos fazer uma breve abordagem aos seus custos de implementação.

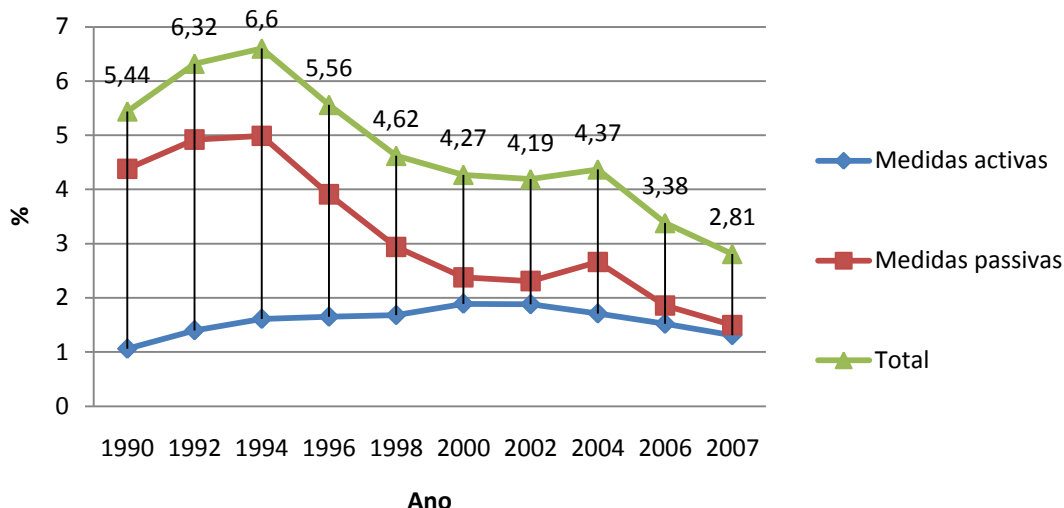
***Qual será o peso das políticas activas e passivas do mercado de trabalho? E qual será o seu comportamento face à tendência do desemprego?***

---

<sup>15</sup> Embora cada vez mais se concebam políticas mistas, ou seja, políticas que recorrem a componentes das medidas activas e das passivas.

Quando procedemos à análise mais detalhada das políticas do mercado de trabalho, podemos observar quanto à sua repartição:

**Gráfico 38 – Encargos globais com as políticas de mercado de trabalho na Dinamarca (% do PIB)**



Fonte: Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

<http://stats.oecd.org/index.aspx> (2010/02/23)

Decompondo os custos totais com as políticas do mercado de trabalho, constatamos que as medidas passivas apresentam, na Dinamarca, valores percentuais superiores aos das medidas activas. No entanto, o gasto com este tipo de políticas em percentagem do PIB regista ao longo dos anos uma tendência acentuada para o decréscimo.

Podemos constatar que até 1994 as políticas activas e passivas registaram um crescimento, havendo uma diferença percentual significativa entre os dois tipos. Com um crescimento ténue até 2000, as políticas activas invertem essa tendência apresentando um decréscimo até 2007, aliás coincidente com a tendência global a partir de 2004.

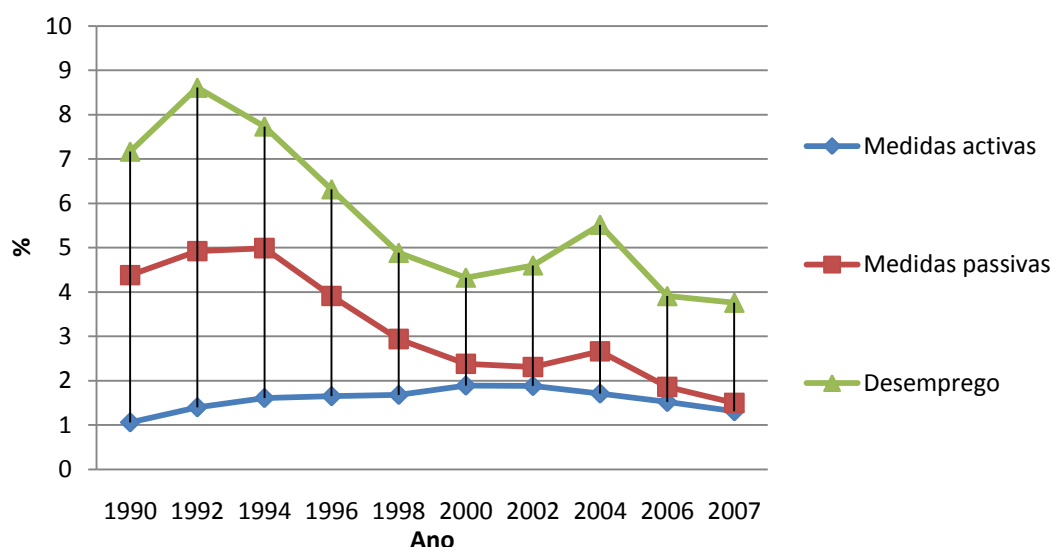
Quando procedemos à análise da tendência evolutiva das medidas passivas, o Gráfico 38 revela-nos que na Dinamarca se

verificou uma quebra acentuada das mesmas no intervalo de tempo entre 1994 e 2002, e que, após um crescimento fugaz até 2004, se retoma a tendência de decréscimo, aproximando-se em 2007 de valores muito semelhantes aos gastos com as políticas activas do mercado de trabalho.

***Qual a relação entre este comportamento e a tendência evolutiva do desemprego?***

É previsível que o aumento percentual dos custos com as medidas passivas do mercado de trabalho esteja directamente relacionado com o aumento do desemprego, mas será necessário confirmá-lo.

**Gráfico 39 - Encargos globais com as políticas de mercado de trabalho na Dinamarca (%PIB) e comportamento da taxa de Desemprego (%)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

<http://stats.oecd.org/index.aspx> (2010/02/23)

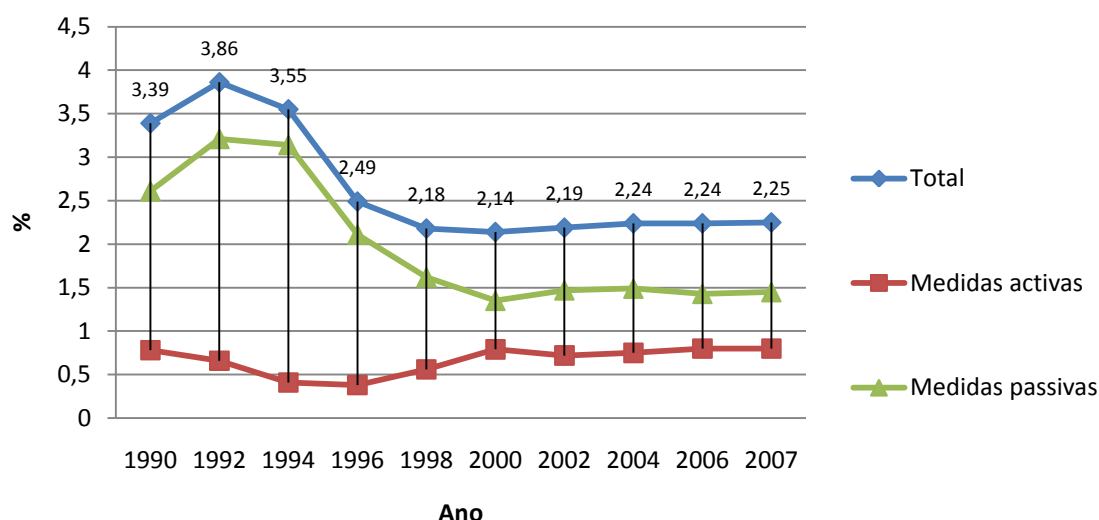
A análise do Gráfico 39 confirma a existência na Dinamarca de uma relação directa entre a evolução dos encargos com as medidas passivas e a da taxa de desemprego, ao longo do período em análise. No entanto, as políticas activas não manifestam ter

uma intervenção muito forte no combate ao desemprego ou mesmo face às políticas passivas. Devemos, no entanto, realçar o crescimento do peso relativo das medidas activas até 2002, o que pode ter relação com a obrigatoriedade dos desempregados passarem a frequentar formação após determinado período de tempo.

### ***Será que este comportamento é comum aos outros países?***

Consideremos agora a situação de Espanha relativamente ao peso relativo das políticas do mercado de trabalho (Gráfico 40):

**Gráfico 40 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Espanha (% do PIB)**



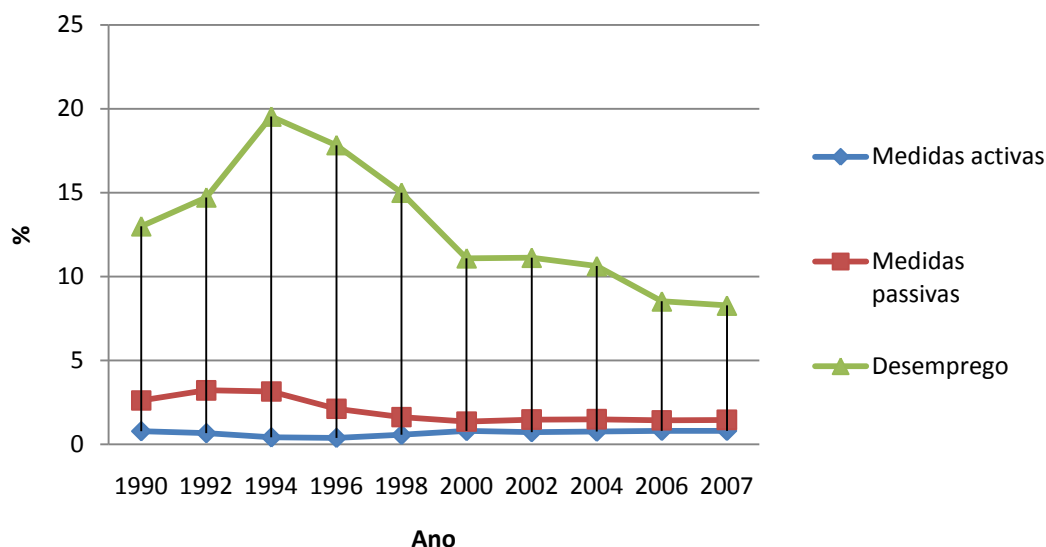
Fonte: Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

<http://stats.oecd.org/index.aspx> (2010/02/23)

O valor percentual dispendido em Espanha com as medidas passivas imprime a tendência da intervenção global no mercado de trabalho. Também é nítida a simetria de comportamentos entre os dois tipos de políticas, verificando-se que a um aumento dos gastos com políticas passivas corresponde, normalmente, uma diminuição dos gastos com políticas activas.

Podemos dizer que as políticas activas passam a secundárias quando se agrava o desemprego, levando à necessidade de aumentar o esforço com políticas passivas.

**Gráfico 41 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Espanha (%PIB) e comportamento da taxa de Desemprego (%)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

<http://stats.oecd.org/index.aspx> (2010/02/23)

O peso relativo dos encargos com políticas activas do mercado de trabalho mostra-se em Espanha muito diminuto e constante ao longo do tempo considerado. Também se constata que estas políticas se comportam normalmente de forma inversa à tendência do desemprego, ou seja, quando este aumenta as despesas com políticas activas reduzem-se.

No intervalo de tempo de 1994 a 2000, em que se assistiu a um aumento ligeiro dos gastos em medidas activas, verificou-se decréscimo acentuado no desemprego. Já no período de 2000 a 2002, em que se assiste a uma redução dos gastos percentuais com aquelas medidas, abranda a tendência de decréscimo do

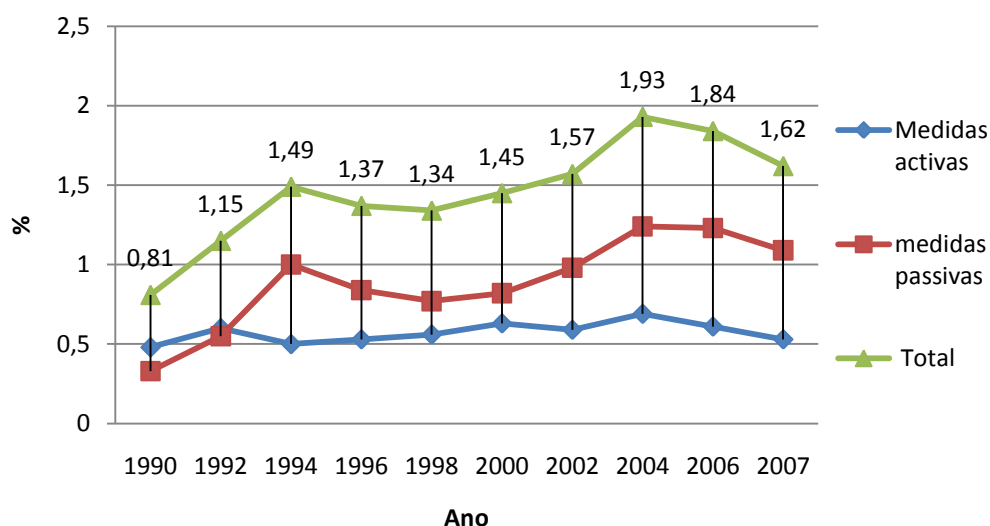


desemprego. Na segunda metade do período torna-se de todo impossível detectar qualquer associação entre a evolução (decrecente) da taxa de desemprego e qualquer dos dois tipos de medidas.

### ***Como se comporta Portugal relativamente aos aspectos em consideração?***

Vejam os que nos revela a este respeito a análise do gráfico seguinte:

**Gráfico 42 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Portugal (% do PIB)**



Fonte: Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

<http://stats.oecd.org/index.aspx> (2010/02/23)

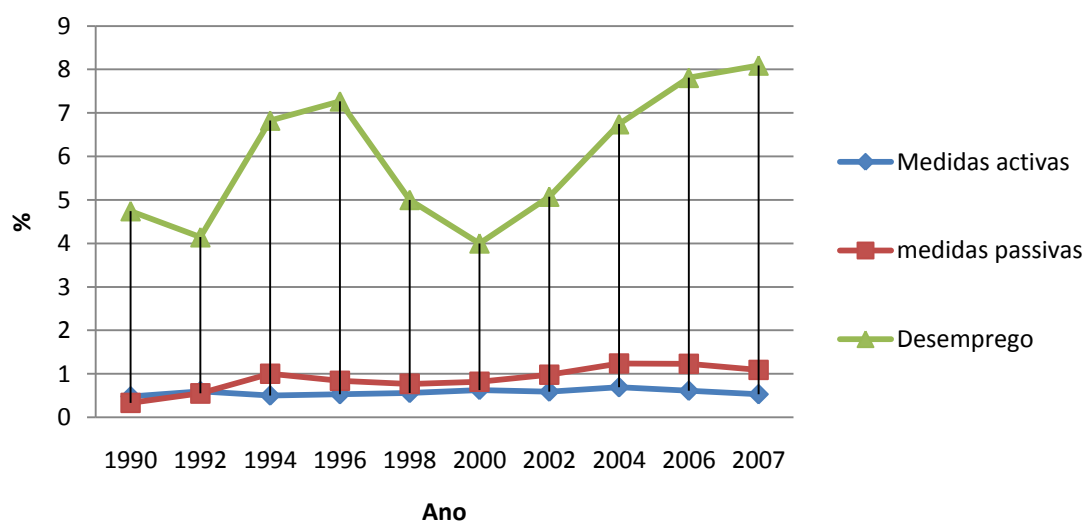
No período em análise, podemos afirmar que, com algumas oscilações, aumentam em Portugal os encargos percentuais com políticas activas do mercado de trabalho, mas que esse efeito se esbate por completo para o fim do período considerado. É de

realçar que, partindo de uma situação inicial em que o peso relativo das políticas activas superava o das passivas, tal situação se inverte definitivamente em 1992, ano a partir do qual, e embora com algumas oscilações, o peso relativo das políticas passivas não deixa de aumentar, imprimindo o cunho à tendência global das intervenções no mercado de trabalho.

Se, até 2002, é ainda possível detectar-se uma ténue relação de simetria de comportamentos entre as medidas activas e as passivas, semelhante à tendência ocorrida em Espanha, a partir daquela data torna-se impossível detectar qualquer associação.

### ***E qual a tendência evolutiva do desemprego face às políticas de mercado de trabalho?***

**Gráfico 43 - Encargos globais com as políticas do mercado de trabalho em Portugal (% do PIB) e comportamento da taxa de Desemprego (%)**



**Fonte:** Base de dados da OCDE, consulta por acesso online

<http://stats.oecd.org/index.aspx> (2010/02/23)

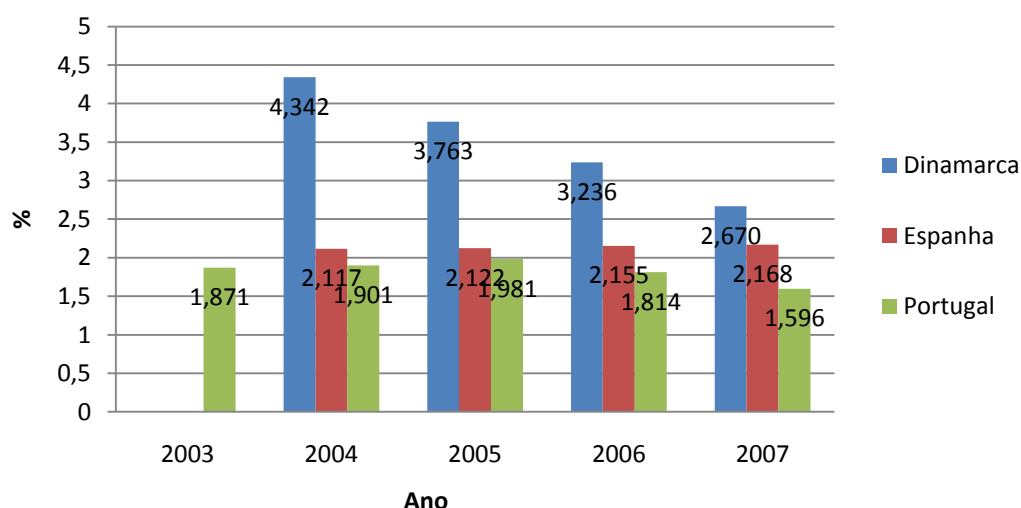
De um modo geral, constata-se que a evolução das medidas passivas acompanha em Portugal a tendência da taxa de desemprego, ressalvadas as naturais diferenças de escala. Também parece detectar-se uma ténue associação de simetria

entre o andamento dos encargos percentuais com as políticas activas do mercado de trabalho e o comportamento da taxa de desemprego, embora não de forma tão acentuada como em Espanha.

***Qual será então, em percentagem do Produto Interno Bruto, a intensidade relativa do esforço dos três países com as políticas do mercado de trabalho?***

A análise do Gráfico 44 revela-nos que a Dinamarca é o país que gasta maior percentagem do PIB com políticas do mercado de trabalho:

**Gráfico 44 - Gastos totais com políticas de emprego (%PIB)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do> (2009/12/20)

No entanto, é visível que a Dinamarca tem vindo a reduzir os seus gastos com aquelas políticas, passando de um valor de 4,3% do PIB em 2004 para o de 2,7% em 2007. No período em análise, o menor valor percentual que a Dinamarca regista com gastos nestas políticas (2,67%) é superior aos valores máximos registados nos outros dois países, apresentando Portugal sempre uma intensidade de esforço mais reduzida. O nosso país assinala o seu valor mais

alto em 2005, com 1,98%, enquanto que a intensidade de esforço com políticas de mercado de trabalho ainda aumenta em Espanha até 2007, ano em que atinge um máximo de 2,17%.

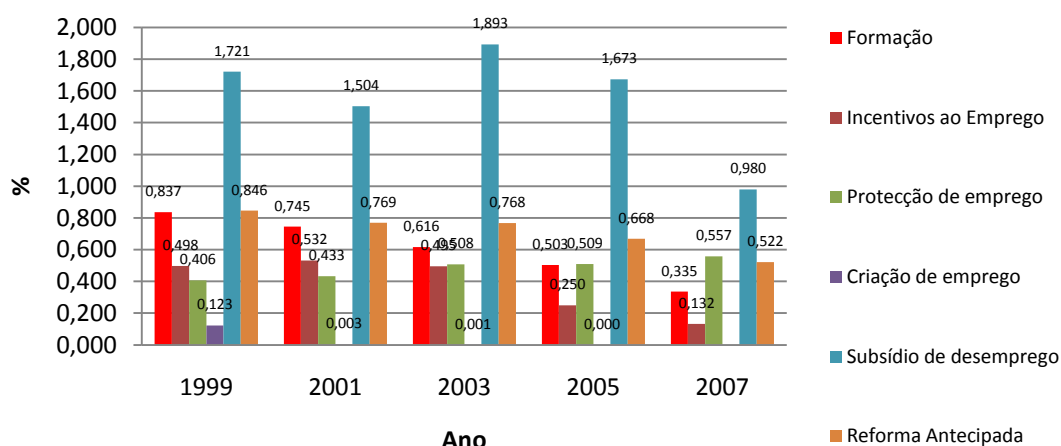
Torna-se, portanto, evidente a diferença entre os gastos percentuais feitos pela Dinamarca e os realizados pelos outros dois países com políticas do mercado de trabalho e, especialmente, com as que mais directamente podem ser chamadas a coadjuvar a flexigurança como forma de fomentar o emprego.

Nunca é demais sublinhar que os presentes dados não reflectem ainda os efeitos da crise internacional nem as suas repercussões sobre o agravamento do desemprego, sendo de esperar que tais repercussões venham a alterar significativamente a intensidade e natureza destas intervenções.

Consideremos agora como se decompõem as políticas activas e passivas nas suas componentes mais significativas.

O Gráfico 45 revela-nos essa decomposição para a Dinamarca:

**Gráfico 45 – Decomposição das políticas do mercado de trabalho (% PIB) – Dinamarca**

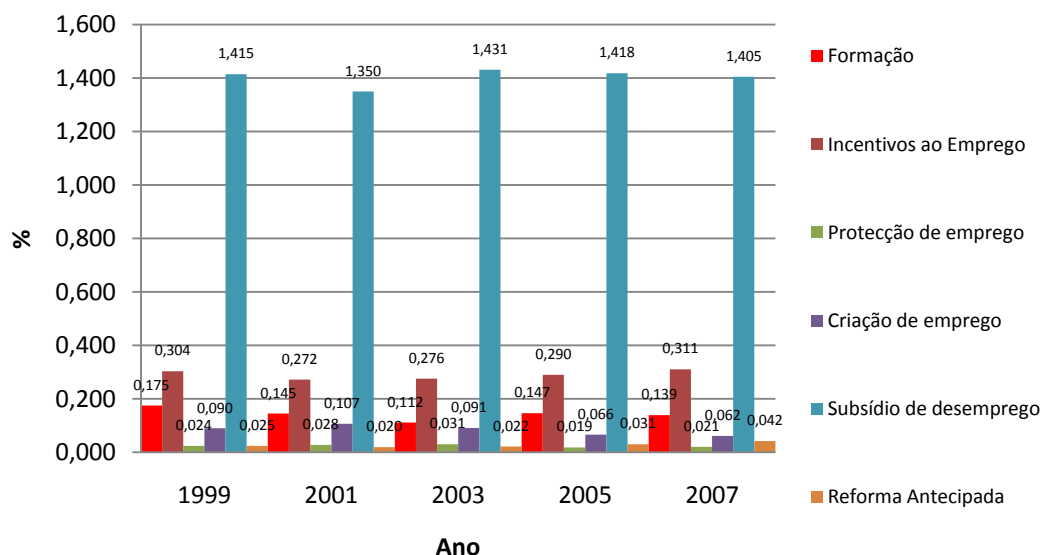


Fonte: Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

Na Dinamarca destaca-se o esforço com a manutenção e suporte dos que permanecem fora do mercado de trabalho, atingindo o subsídio de desemprego em 2003 o seu valor percentual máximo de, aproximadamente, 1,9% vindo a decrescer posteriormente. Em 2007 é possível observar-se na Dinamarca uma repartição mais equitativa da despesa pelos diferentes tipos de políticas, continuando no entanto o subsídio de desemprego a reter a maior percentagem. É ainda observável a importância dada à protecção do emprego e à reforma antecipada, intervenções onde se registam também gastos significativos, sendo no entanto o investimento em políticas de criação directa de emprego quase nulo.

Procedamos agora à análise em Espanha:

**Gráfico 46 - Decomposição das políticas do mercado de trabalho (% PIB) – Espanha**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

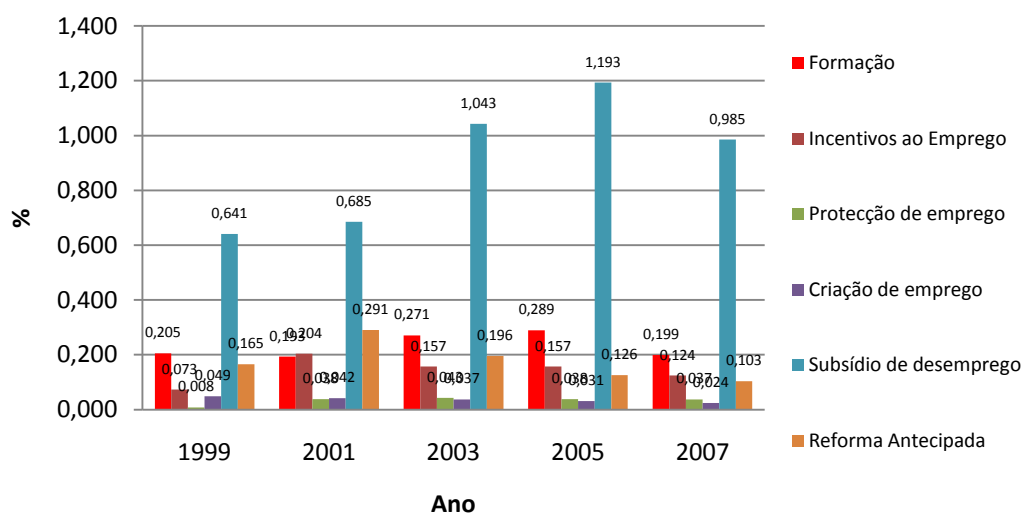
[http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=Imp\\_expsumm&lang=en](http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=Imp_expsumm&lang=en), (2009/12/21)

Espanha assinala uma despesa percentual com o subsídio de desemprego que se destaca de longe das restantes formas de

intervenção, mantendo esta política um valor percentual muito semelhante ao longo dos anos: não reflectindo ainda os efeitos da crise económica internacional, Espanha aplica, em 2007, 1,405% do PIB em subsídio de desemprego. Como podemos também observar, é dada também alguma importância ao incentivo ao emprego, medida que regista o valor percentual mais elevado em 2007, com 0,311% do PIB. A formação regista valores percentuais que oscilam entre 0,175%, em 1999, e 0,112%, em 2003. As restantes políticas registam valores pouco significativos.

Consideremos agora a situação portuguesa:

**Gráfico 47 - Decomposição das políticas do mercado de trabalho (% PIB) – Portugal**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

[http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp\\_expsumm&lang=en](http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_expsumm&lang=en), (2009/12/21)

Dentro das principais políticas de mercado de trabalho, Portugal regista os seus maiores gastos percentuais com a manutenção dos desempregados. À semelhança do que vimos suceder em Espanha, podemos verificar aqui também que os valores percentuais do PIB gastos com o subsídio de desemprego se destacam completamente das restantes formas de intervenção. No período em análise, foi em 2005 que Portugal registou o maior

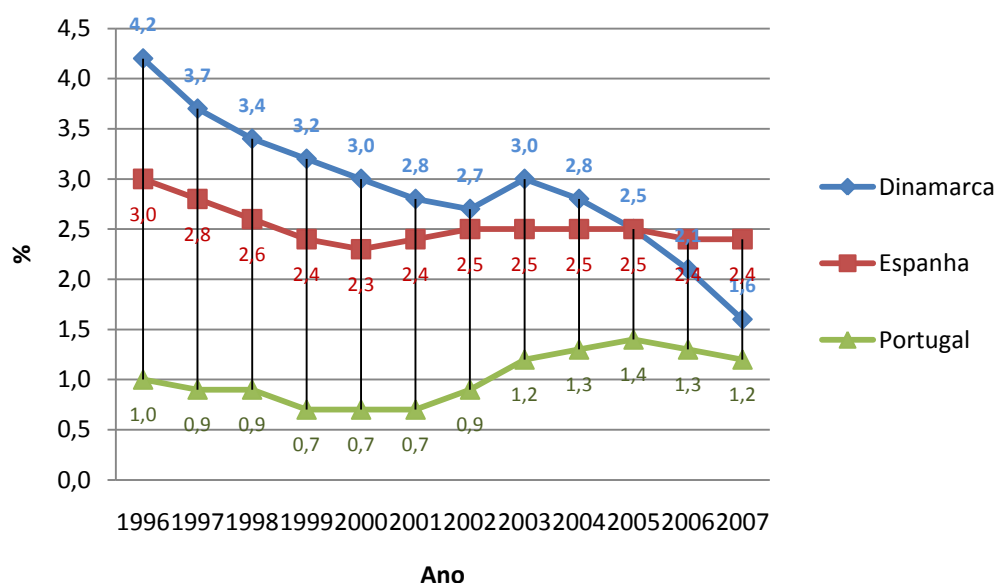
gasto percentual com subsídio de desemprego (1,193%), registando uma ligeira descida em 2007, ano em que passou para 0,985% do gasto percentual do PIB. Relativamente aos gastos percentuais com formação, constata-se que, a partir de 2005, esta intervenção constitui a segunda em ordem de importância. Observa-se ainda algum esforço com incentivos ao emprego e com políticas de reforma antecipada, mas a criação e a protecção do emprego registam valores residuais.

Em suma, podemos afirmar que, em qualquer um dos países em análise, no que respeita às políticas de mercado de trabalho se destaca de longe o esforço com o subsídio de desemprego. Mas deve salientar-se que, enquanto a Dinamarca tendeu a evoluir para um padrão de repartição mais equilibrada do esforço entre os diferentes tipos de intervenções, tal contrasta com a inércia relativa de Portugal e Espanha neste domínio. Dado o peso relativo assumido pelo subsídio de desemprego, e sendo conhecida a situação de crise generalizada que atravessam os sistemas de Segurança Social, importa averiguar...

***Qual o peso das despesas com o desemprego no âmbito das diversas medidas da Segurança Social?***

Quando na presença de situações de desemprego e com vista a minorar os seus efeitos, os países visam garantir, através da protecção social, a possibilidade de manutenção de níveis mínimos de subsistência durante determinado período de tempo. Pretende-se, assim, proporcionar alguma segurança no intervalo de tempo durante o qual as pessoas permanecem desempregadas, ou, pelo menos, em parte do mesmo. Importa, então, confrontar para os três países o peso relativo dos encargos sociais com o desemprego face ao total das intervenções da Segurança Social.

**Gráfico 48 - Encargos com o Desemprego relativamente ao total das despesas com protecção social (% do PIB)**



**Fonte:** Base de dados do Eurostat, consulta por acesso online

[http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_sum&lang=en](http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en) (2009/12/03)

Da análise do Gráfico 48 podemos verificar que, em 2007, Espanha é o país que gasta maior percentagem do montante da protecção social com as medidas de apoio ao desemprego. Constatamos também que a Dinamarca regista uma acentuada descida dos gastos percentuais com o desemprego, relativamente aos outros custos com protecção social, situação que não deixará de estar associada à evolução favorável da taxa de desemprego dinamarquesa, como constatámos ao analisar o Gráfico 39.

Ao longo da última década, Portugal regista uma ligeira subida até 2005, sendo no entanto o país que gasta menos percentagem do PIB com o apoio ao desemprego.

No conjunto dos países, a despesa relativa com o desemprego registada pela Dinamarca e Portugal tem uma tendência semelhante ao comportamento do desemprego, situação que não



se verifica em Espanha onde o desemprego manifesta uma tendência para descer mantendo-se os gastos com o desemprego praticamente constantes.

## **11 Considerações finais**

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação permite cada vez mais aproximar os diferentes cantos do mundo e difundir o conhecimento que se torna mais acessível. Os mercados cruzam-se, tornam-se mais exigentes e exigem novos produtos, novas formas de produção que encurtem significativamente o ciclo de vida dos produtos.

Perante as alterações económicas e em presença de uma crise económica internacional que atinge a grande maioria dos países, estes organizam-se em busca da competitividade e assim se vêem obrigados a proceder a alterações no mercado de trabalho. Esta dinâmica manifesta-se através da criação de novos empregos e da destruição de outros, dando origem a novas oportunidades e formas de trabalho, tendencialmente mais precárias. No entanto, geram-se novas e mais preocupantes situações de desemprego agravadas pela ocorrência da crise económica.

A União Europeia vem manifestando a sua preocupação face ao crescimento do desemprego, situação que tem dado origem a diversos debates no seu seio na busca de soluções efectivamente potentes.

A questão central consiste, então, na necessidade de preparar a população para enfrentar os novos desafios, sendo manifesto que um nível educacional mais elevado pode facilitar o posterior desenvolvimento da formação e influenciar positivamente a possibilidade de entrada, ou reentrada, no mercado de trabalho.

A influência da educação no nível de rendimento salarial e no emprego, bem como a modelização destas relações, ganha forma com a teoria do capital humano, encontra em Mincer um dos

principais expoentes e divulgadores e, não obstante as suas limitações, constitui um importante contributo nesta área. No entanto, não prevendo qualquer situação de descontinuidade ao longo do percurso de vida, afasta-se da realidade dos mercados de trabalho dos nossos dias, tendo dificuldade em explicar as trajectórias de trabalho logo desde a fase da inserção.

A revisão crítica das teorias do capital humano e a necessidade de abordagens alternativas capazes de dar conta das quebras e situações de reversibilidade durante a vida activa, deram lugar à emergência das teorias do ciclo de vida: estas, permitem contemplar a diversidade de situações que podem ocorrer durante as trajectórias individuais, desde a saída do período escolar, passando pelas várias situações de formação, emprego e desemprego.

A sucessão de crises e o reforço da instabilidade nos mercados de trabalho exigiam, no entanto, mais do que enquadramentos teóricos afinados. Dada a grande relevância e centralidade que o problema do desemprego veio assumindo na União Europeia, o debate sobre as estratégias capazes de o resolver foi ganhando espaço cada vez mais amplo. E a questão central veio a estruturar-se em torno do binómio ‘flexibilidade do mercado de trabalho’, geradora de ganhos de produtividade, e ‘garantia de segurança’, indispensável para garantir a inclusão ... e o mercado europeu. A estratégia da flexigurança e o debate a seu respeito entroncam, em última análise, na resolução deste binómio.

Podendo a flexibilidade assumir várias dimensões, como já foi referido, no âmbito deste trabalho privilegiamos a flexibilidade externa numérica, definida como a *“adaptação do volume de emprego mediante uma troca com o mercado de trabalho externo, envolvendo despedimentos, trabalho temporário e contratos a termo certo”* (Comissão Europeia 2007b):109, tradução nossa).

Com efeito, é esta a perspectiva de flexibilidade que ganha maior relevância no nosso trabalho, já que nos interessou sobretudo investigar as condições de transição entre empregos e as ocorrências de períodos de inactividade e desemprego.

Durante estes últimos anos, é essencial garantir segurança àqueles que vêem a sua situação laboral alterada. Importa referir que, mais do que defender a segurança no trabalho, se afigura agora mais importante promover a segurança no mercado de trabalho, único meio de reduzir as situações de quebra de actividade.

Assim, torna-se essencial uma política que conjugue flexibilidade com segurança, a qual foi designada de flexigurança, e que, como refere Cerdeira, deve ser compreendida nos termos do documento da Comissão Europeia que a define como *“uma estratégia integrada que permite melhorar o mercado de trabalho através da flexibilidade e segurança em simultâneo”*, acentuando que a flexibilidade *“ não implica que os contratos sem termo fiquem obsoletos”, “ não é limitadora da liberdade das organizações recrutarem ou despedirem”* mas antes *“ move-se em função do sucesso da transição durante o ciclo de vida: da escola para o trabalho, de um emprego para outro, entre desemprego ou inactividade e trabalho, e do emprego para a reforma”*. Por outro lado, e em simultâneo, defende-se a segurança *“para manter o trabalho que consiste em: dotar as pessoas com competências que lhes dêem aptidão para progredir na sua carreira profissional, lhes facilite encontrar outro emprego e usufruir de benefícios em caso de desemprego que facilitem a transição”* (Cerdeira 2007:40, tradução nossa).

A flexigurança, que sensivelmente desde 1994 vem sendo implementada na Dinamarca como forma de resolução do desemprego e de promoção da mobilidade no mercado de trabalho, é apontada como um modelo de sucesso. O debate a respeito

desta estratégia assume especial relevo na União Europeia e atinge o auge da discussão em 2006, reatando agora a sua importância perante a crise económica internacional. Nos países ibéricos, a tomada de posição institucional sobre a flexigurança atinge expressão naquela mesma fase de mais acentuado debate europeu. Por tal razão, o exemplo dinamarquês e a produção institucional de Portugal e de Espanha aparecem desfasados no tempo.

A análise dos indicadores a que procedemos no estudo empírico permite-nos situar o défice em educação de Portugal e Espanha, no período de referência da flexigurança (2006-2008), face ao bom desempenho da Dinamarca mais de dez anos antes, ou seja, na época em que começou a implementar aquela estratégia.

Também constatámos que tal défice educacional se torna mais acentuado com o aumento da faixa etária da população, assistindo-se a um aumento muito substancial da percentagem de pessoas que não completaram o ensino secundário entre os escalões de mais idade.

Embora se detecte ao longo dos anos em estudo uma melhoria significativa dos resultados do sistema educativo português, mesmo num dos seus mais expressivos pontos negros - a taxa de abandono escolar - o certo é que este indicador continua a ser aproximadamente três vezes superior ao da Dinamarca. Apesar de tudo, ainda pior parece ser a situação correspondente em Espanha, país onde se verifica mesmo uma tendência de aumento do abandono escolar.

Na generalidade dos países europeus, procura limitar-se este tipo de lacunas associadas à educação formal através da promoção de segundas oportunidades educativas e, especialmente, da formação profissional. Ora também deste ponto de vista a situação se mostra descompensada face às

necessidades: os dois países com maiores taxas de abandono escolar são também aqueles cuja população com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos menos acções de formação frequentaram após o abandono da escola.

Quando procedemos à análise da formação e educação da população adulta (escalão entre os 25 e os 64 anos) podemos concluir que, em 2008, a Dinamarca é o país que igualmente detém a taxa mais elevada de participação, alcançando valores que chegam ao triplo dos de Espanha e ao sêxtuplo dos de Portugal. Mas se compararmos estes valores para a data mais próxima da implementação da flexigurança, na Dinamarca, e para o período de referência em Portugal e Espanha (1997//2006), verificamos que a Dinamarca quase duplica o valor de participação de Espanha e quadruplica o de Portugal. Deste ponto de vista da participação da população adulta em educação e formação, parece assim que o fosso entre o desempenho da Dinamarca e o de Portugal (não o de Espanha) terá vindo a aumentar.

Também a intensidade do esforço com formação, medido em percentagem do PIB, nos mostra um desempenho muito superior da Dinamarca face ao português e ao espanhol.

Considerando, em seguida, a situação geral do mercado de trabalho nos três países, os indicadores de emprego revelaram até que ponto este é influenciado pela idade, sendo os mais jovens e os mais idosos alguns dos grupos mais vulneráveis. Perante esta evidência, totalmente suportada pelas teorias do ciclo de vida, constatou-se, no entanto, que a Dinamarca revelou ao longo do período uma tendência para a estacionariedade do emprego do escalão de mais idade.

Também os níveis educacionais influenciam o emprego, sendo de esperar que quanto mais elevado o nível educacional, maior a taxa de emprego. E, com efeito, é de destacar a constatação de

que a níveis educacionais mais altos correspondem em geral menos quebras na taxa de emprego da população mais velha.

Em dois dos países em análise e no período de pré-crise que estudámos, a taxa de desemprego manifesta uma tendência decrescente. A excepção é protagonizada por Portugal que expressa uma tendência contrária.

Os dados confirmam o facto de o desemprego não afectar a população de igual forma, sendo evidente uma relação de associação entre a idade e a taxa de desemprego: no período considerado, os mais jovens foram os mais afectados e a tendência de evolução do desemprego entre eles imprimiu o padrão ao desemprego total.

A desagregação do desemprego por intervalos de tempo de permanência mostrou-nos que os três países revelam aqui também um comportamento diferente. No caso da Dinamarca, a população que permanece no desemprego por um intervalo de tempo inferior a um mês constitui o grupo de desempregados de maior peso, registando-se a menor percentagem entre os que permanecem no desemprego por período superior a um ano. Porém, em Espanha até 2004 o desemprego de longa duração (mais de um ano) detinha a percentagem mais elevada, situação que Portugal replica embora com oscilações ao longo do período. Confirmando as hipóteses teóricas, também idade e desemprego de longa duração se mostram positivamente associados: constatámos, com efeito, que a população com mais idade regista as taxas mais elevadas de desemprego de longa duração, sendo Portugal o país que apresenta piores resultados para a população com mais de 54 anos. Parece, assim, que não só a Dinamarca detém maior facilidade em reempregar as pessoas do que os outros dois países, como também que o seu mercado de trabalho se mostra menos fechado aos trabalhadores de mais idade, porventura dada também a melhor formação destes últimos.

Para além da idade, também os níveis educacionais exercem influência sobre o comportamento do desemprego: o ensino superior regista os valores mais baixos de desemprego e o ensino básico assinala as taxas de desemprego mais elevadas – mais não se poderia esperar quanto a confirmação da teoria do capital humano neste aspecto particular. No entanto, face a este indicador Portugal apresenta um comportamento diferente dos outros países, já que manifesta alternância das taxas de desemprego máximas ora para o nível de ensino básico ora para o de ensino secundário.

A idade afecta também as diferentes formas de trabalho, nomeadamente o tipo de contratação. Os contratos a termo certo, que supostamente tendem a servir de alternativa face a um mercado de trabalho rígido, registam os valores mais elevados em Espanha. Segue-se, em segundo lugar, Portugal; no entanto, é de assinalar que, contrariamente à tendência na Dinamarca e em Espanha, os dados indicam que o nosso país tem vindo a recorrer crescentemente àquela forma de contratação, a qual penaliza mais fortemente os trabalhadores mais jovens.

Como é sabido, os diferentes países têm procurado implementar políticas de mercado de trabalho que promovam o emprego e minorem os efeitos do desemprego, com todo o cortejo de problemas económicos e sociais que lhe está associado. Nesse sentido, são utilizadas políticas activas e passivas, verificando-se em geral que as do segundo tipo têm representado um maior encargo, em percentagem do PIB, apesar de se assistir a uma defesa crescente da “activação”. Como seria de esperar, os dados revelam a existência de uma relação directa entre o desemprego e as medidas passivas do mercado de trabalho. Em Espanha parece ainda ser visível uma relação indirecta, e simétrica, entre as medidas activas e passivas, como que se um limiar global tivesse sido imposto à intervenção pública no mercado de trabalho.



\*

\* \*

As crises económicas que se fazem sentir repercutem-se normalmente no mercado de trabalho causando mais ou menos desemprego, em grande parte de acordo com a capacidade de absorção dos efeitos da crise. Países que, como a Dinamarca, implementaram políticas de flexigurança, têm vindo a constituir um exemplo de sucesso na redução do desemprego, até à presente crise. Como tivemos oportunidade de ver, esta última não só não pôs de parte a flexigurança como estratégia do mercado de trabalho como, até, parece dar-lhe um novo fôlego, a avaliar pelos relatórios europeus que consultámos.

Contudo, o confronto que conduzimos entre indicadores que traduzem requisitos mínimos para a implementação da flexigurança, relativos ao período da sua implementação, na Dinamarca, e aos de maior preocupação institucional traduzida nos *Livro Branco* e *Livro Verde*, em Espanha e Portugal, revelaram-nos a existência de desníveis de desempenho significativos entre aquele país iniciador e as duas economias ibéricas.

Importa referir que nos encontramos perante países com realidades diferentes, com mentalidades e culturas diferentes, considerados também em períodos históricos distintos. No entanto, e em nossa opinião, há que sopesar a dimensão e as componentes daquele *gap*, considerar os efeitos que os diversos tipos de políticas têm tido na sua potencial atenuação e, sobretudo, há que aprender com os sucessos e com os erros do modelo dinamarquês procurando um modelo de flexigurança adaptado á nossa realidade.

É altura de retomarmos, então, a nossa questão de partida:

***Será que o Investimento em Capital Humano influencia ...e pode facilitar a adopção da Flexigurança?***

Em nosso entender, conseguimos com este trabalho uma resposta afirmativa e suficientemente fundamentada à luz dos três países estudados para aquela questão:

- ao demonstrarmos os efeitos da idade, educação e formação ao longo da vida no reforço do emprego e da (re)empregabilidade;

- ao salientarmos como o desemprego afecta diferentemente os vários grupos populacionais e, especialmente, os mais vulneráveis, como os trabalhadores jovens, os de mais idade e os menos qualificados.

Ao mesmo tempo, demonstrávamos assim a pertinência do nosso referencial teórico e da indispensabilidade de complementar as abordagens do capital humano pelas de ciclo de vida.

Procedemos ainda a uma análise, necessariamente não aprofundada, das tendências da flexibilidade externa, das políticas promotoras de segurança e das formas de intervenção passiva e activa nos três mercados de trabalho. Desta análise resultou informação complementar, que consideramos igualmente relevante, sobre a intensidade do esforço público em medidas indispensáveis à promoção da flexigurança, salvaguardadas naturalmente as profundas diferenças sociais, culturais e económicas.

Algumas das preocupações inicialmente formuladas ficaram agora por aprofundar. Tal é o caso da questão que tem implícitos os círculos viciosos da participação em formação profissional por parte dos trabalhadores mais qualificados e, como consequência, a possibilidade de a flexigurança contribuir para reforçar tais enviezamentos. Sabemos que assim sucede em Portugal, no entanto não o podemos confirmar para os outros países.

Constituirá, a par de outras, um dos nossos propósitos de investigação futura.

## 12 Bibliografia

Anderson, T. M., & Svarer, M. (2007). *Flexicurity - Labour Market Performance in Denmark*. CESifo Economic Studies (pp. 389-429). Oxford University Press.

Antunes, M. (2005). *O Desemprego na Política Económica, Uma Reflexão Sobre Portugal no Contexto da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.

Auer, P. (2007). *Security in Labour markets: Combining Flexibility with security for decent work*. Geneva: International Labour Force.

Becker, G. S. (1962). *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*. *The Journal of Political Economy*, Vol. 70, N.º5, Part 2 : Investment in Human Capital Beings , 9-49.consultado online <http://www.jstor.org/stable/1829103>.

Boyer, R. (2006). *Employment and Decent Work in the Era of 'Flexicurity'*. DESA Working Paper N.º32 : acedido através de <http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp32.2006.pdf> em 21 Fevereiro de 2010.

Casaca, S. F. (2005). *Flexibilidade, trabalho e emprego: - ensaio de conceptualização*. Lisboa: SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações.

Castel, R. (1998). *As Metamorfoses da Questão Social, Uma crónica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda.

Castells, M. (2007). *A Sociedade em Rede - A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cerdeira, M. C. (2007). *Flexicurity: Core Features of Portuguese Debate, Enterprise and Work Innovation Studies*, nº3., (pp. 35-54). Monte da Caparica, IET .

MTSS, (2007). *Portal do Cidadão*. (I. AMA - Agência para a Modernização Administrativa, Editor) Obtido em 02 de 2010, de [http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/entidades/MTSS/DGSS/pt/SER\\_subsidio+de+desemprego.htm#Descrição](http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/entidades/MTSS/DGSS/pt/SER_subsidio+de+desemprego.htm#Descrição)

Comissão Europeia, (2007 a)). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Brussels. Commission of the European Communities: Obtido em 21 de Fevereiro de 2010 de [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2756&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2756&langId=en).

Comissão Europeia, (2007 b)). *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre "Flexigurança (dimensão da flexigurança interna - a negociação colectiva e o papel do diálogo social enquanto instrumento de regulação e de reforma dos mercados do trabalho)". Jornal Oficial da União Europeia , C258/ (108-113).*

Comissão Europeia, (27 de Junho de 2007 c)). *Flexigurança: mais pessoas em empregos de qualidade. Obtido em 12 de Junho de 2009, de consultado online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>*

*Directorate-General for Employment, S. A. (2009). Employment in Europe 2009. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.*

*Egger, P., & Sengenberger, W. (2003). Decent Work In Denmark - Employment, social efficiency and economic security. Geneva: International Labour Office.*

*Gago, E. G. (2006). Contribution to the EEO Autumn Review 2006 'Flexicurity'. Spain: European Employment Observatory.*

*INE. (2009). Aprendizagem ao Longo da Vida - Inquérito à Educação e Formação de Adultos 2007 . Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.*

*Kovács, I. (2002). As Metamorfoses do Emprego - Ilusões e Problemas da Sociedade da Informação. Oeiras: Celta.*

*Kovács, I. (2005). Flexibilidade de Emprego - Riscos e Oportunidades. Oeiras: Celta.*

*Kovács, I., Casaca, S. F., Ferreira, J. M., & Sousa, M. T. (2006). Flexibilidade e crise de emprego: tendências e controvérsias. Lisboa: Socius, <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/index.htm>.*

*Lopes, C., & Fernandes, L. (2004). Skills Dynamics and (the need for) Longitudinal Data. Lisboa.*

*Lopes, M. C. (prelo). Economia da Educação e Formação: revisão crítica a propósito da situação em Portugal. Lisboa.*

*Lopes, M. C. (2007). Os Ciclos de Vida e a Dinâmica do Emprego nos Mercados de Trabalho em Transição. TIC, Organização do Trabalho, Competências, Empregabilidade. Lisboa: Socius.*

*Madsen, P. K. (2007). Flexicurity - Towards a Set of Common Principles? The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol.23,n.º4, (525 - 542).*

Manville, B. (Outubro de 1997). *Talking Human Capital With Professor Gary S. Becker, Nobel Laureate*. Obtido em 24 de Setembro de 2009, de [www.linezine.com/7.1/interviews/gbbmthc.htm](http://www.linezine.com/7.1/interviews/gbbmthc.htm).

Mincer, J. (1989). *Human Capital and the Labor Market: A Review of Current Research*. In *Educational Researcher*. Vol. 18. N.º 4 (pp. 27-34). American Educational Research Association, consultado online <http://www.jstor.org/stable/1176648>.

Mincer, J. (1997). *The Production of Human Capital and Life Cycle of Earnings: Variations on a Theme*. *Journal of Labour Economics*, Vol. 15, Nº 1. Part 2: *Essays in Honor of Yoram Ben-Porath*, S26-S47 consultado online em <http://www.jstor.org/stable/2535400>.

MTSS. (2007). *Livro Branco das Relações Laborais*. Lisboa: Centro de Informação e documentação (GEP/CID).

MTSS. (2006). *Livro Verde Sobre as Relações Laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

MTSS. (2007). *Proposta de reforma das Políticas Activas de Mercado de Trabalho*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

OCDE. (s.d.). *Stat Extracts*. Obtido em 21 de 11 de 2009, de OCDE Stat Extracts: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CSP2009>

Richard, B., Dearden, L., Meghir, C., & Sianesi, B. (1999). *Human Capital Investment: The returns from Education and training to the individual, the firm and the economy*. In *Fiscal Studies* (pp. Vol 20, pp1-23). consultado em 21/02/2010: [www.ifs.org.uk/fs/articles/0017a.pdf](http://www.ifs.org.uk/fs/articles/0017a.pdf).

Seifert, H., & Tangian, A. (Março de 2006). *Globalization and Deregulation: Does flexicurity protect atypically employed?* Obtido de [www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_diskp\\_143.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_143.pdf)

Smith, S. W. (1994). *Labour Economics*. London and New York: Routledge.

Tangian, A. (Outubro de 2006). *European flexicurity: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments), and policies (consistent implementations)*. WSI-Diskussionspapier Nr. 148. Düsseldorf, Alemanha: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.

TER, F. (2007). *Flexicurity = flexibility plus security*. Finland: Finland Oulu.

Tessaring, M., & Wannan, J. (2004). *Vocational Education and Training - Key to the Future, Lisbon-Copenhagen-Maastricht: mobilising 2010*. Luxemburg: Cedefop Synthesis of the Maastricht Study.

Tros, F. (2004). Towards "flexicurity" in policies for the older workers in EU-countries? Obtido em 21 de Fevereiro de 2010, de [http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2004-9-tros\\_irec\\_utrecht.pdf](http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2004-9-tros_irec_utrecht.pdf)

Wilthagen, T. (2008). Mapping out flexicurity pathways in the European Union. Tilburg University, Flexicurity Research Programme the Netherlands.

Wilthagen, T., & Rogowski, R. (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets, in G. Schmid and B. Gazier (eds.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar 233-273.

Wilthagen, T., & Tros, F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets; 166-186, consultado online.

[http://scholar.google.pt/scholar?q=%27Wilthagen%2C+T.%2C+%26+Rogowski%2C+R.+%282002%29.+&btnG=Pesquisar&hl=pt-PT&as\\_sdt=2000](http://scholar.google.pt/scholar?q=%27Wilthagen%2C+T.%2C+%26+Rogowski%2C+R.+%282002%29.+&btnG=Pesquisar&hl=pt-PT&as_sdt=2000).

### **Bases de Dados em Acesso Electrónico**

[http://www.ugt.es/juventud/guia/cap3\\_1.htm](http://www.ugt.es/juventud/guia/cap3_1.htm)

[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/TramitesyGestiones/PrestacionporDesemp47006/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/TramitesyGestiones/PrestacionporDesemp47006/index.htm)

[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/LaSeguridadSocial/DocumentacionGeneral/AcuerdoSobreMedidas49493/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/DocumentacionGeneral/AcuerdoSobreMedidas49493/index.htm)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1803&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

<http://www.mtss.gov.pt/>

[http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)